CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contraloria General de la Republica :: SGD 28-06-2018 17:10
Al Contestar Cite Este No.: 2018EE0079089 Fol:1 Anex:1 FA:283
ORIGEN 88111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS / MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
DESTINO MARIA VIRGINIA TORRES DE CRISTANCHO / SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES - SAE
ASUNTO AUDITORÍA DE DESEMPEÑO REALIZADA AL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE
OBS
2018EE0079089

88111
Bogotá D.C.

Doctora
MARIA VIRGINIA TORRES DE CRISTANCHO
Presidente
Sociedad de Activos Especiales - SAE SAS
Calle 93B 13 – 47
Bogotá D. C.

SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S A S (SAE)
RADICADO No: CE2018-017444
FECHA: 28/06/2018 4:30:00 p. m
TIPO DOCUMENTO: CORRESPONDENCIA DE ENTRADA
ANEXOS: 0 FOLIOS: 140
S E

Asunto: *Auditoría de Desempeño realizada al Proceso de Administración de Activos del Fondo FRISCO por la Sociedad de Activos Especiales SAE – 2015 a 2017*

Respetada Doctora María Virginia:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría, para su conocimiento y fines pertinentes remito el Informe de *Auditoría de Desempeño realizada al Proceso de Administración de Activos del Fondo FRISCO por la Sociedad de Activos Especiales SAE – 2015 a 2017.*

Sobre los hallazgos consignados en el presente informe, la Sociedad de Activos Especiales - SAE debe elaborar un Plan de mejoramiento dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes —SIRECI, le solicito remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@Contraloria.gov.co; jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo,

MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
Contralora Delegada
Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Anexo: Lo enunciado en 283 folios
Revisó: María Cristina Quintero Quintero. DVF
Proyectó: Gloria Azucena Carrillo Urrego GAC
Archivo: TRD 88112-270 Comunicaciones Oficiales

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

AL

PROCESO DE ADMINISTRACIÓN DE ACTIVOS DEL FONDO FRISCO REALIZADO POR LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES - SAE S.A.S 2015-2017

CGR-CD-____ No.- - - - - 0 2 0
Junio de 2018

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Martha Victoria Osorio Bonilla
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisora	Gloria Azucena Carrillo Urrego
Equipo de auditores:	
Líder de Auditoría	Karol Juliette Martínez Montero
Integrantes del Equipo Auditor	Amparo Edith Orozco Salas Gladys Mayerly García Ortegón Juan Sebastián Duque García María Yaneth Idarraga Patiño Andrea Zorro Blanco Josué Alirio Márquez Márquez Luis Eduardo Angulo Ospina Leonor Estela Burbano Burbano

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla de Contenido del Informe

1.	***ANTECEDENTES***	***6***
2.	***CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS***	***12***
2.1	Objetivos	12
2.2	Enfoque, alcance y metodología	13
2.3	Limitaciones	16
2.4	Concepto sobre el desempeño	16
2.5	Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control	20
2.6	Relación de Hallazgos y Beneficios	21
2.7	Plan de Mejoramiento	22
3.	***RESULTADOS DE LA AUDITORÍA***	***23***
3.1	Resultados del objetivo específico No.1	23
3.1.1	Inventario de bienes administrados	23
3.1.2	Administración directa	50
3.1.3	Gestión de depositarios y liquidadores	63
3.1.4	Seguimiento, control y evaluación a depositarios/liquidadores	141
3.1.5	Trámite de devoluciones	196
3.1.6	Enajenación de activos	216
3.2	Resultados del objetivo específico No.2	227
3.2.1	Asignación de activos a depositarios y liquidadores	227
3.2.2	Remociones y retomas	255
4	***CONCLUSIONES***	***271***
5	***GLOSARIO***	***276***
6	***APÉNDICES Y ANEXOS***	***280***
Anexo 1. Bienes objeto de Donación y Destinación que aún están en el inventario		280
Anexo 2 - Insumos del proceso auditor		281

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Índice de Tablas

Tabla 1 Muestra de bienes enajenados 18
Tabla 2 Cumplimiento meta ingresos comercialización 19
Tabla 3. Sociedades activas en proceso de extinción 100% participación 46
Tabla 4. Relación de bienes improductivos extintos a 31 de diciembre de 2017 65
Tabla 5. Activos sin entrega a depositarios 82
Tabla 6. Resumen de los hechos 92
Tabla 7. Asignaciones del Depositario 93
Tabla 8. Consignaciones pendientes de realizar 94
Tabla 9. Mandatarios de la Lonja 94
Tabla 10. Garantías por la Asignación de activos a Depositarios Provisionales y Liquidadores 123
Tabla 11. Depositario sin pólizas de cumplimiento 124
Tabla 12. Sociedades Activas en proceso no comunicadas a la Superintendencia de Sociedades 158
Tabla 13. Metas y avance del indicador de activos saneados a abril 16 de 2018 176
Tabla 14. Metas y avance del indicador de "Activos que registran productividad a cargo de la SAE" 177
Tabla 15. Comportamiento del indicador "Activos que registran productividad a cargo de la SAE " 177
Tabla 16. Devoluciones entre 2015 - 2017 200
Tabla 17 Muestra de expedientes sin resolución de devolución 201
Tabla 18. Tiempo transcurrido entre la recepción de la orden judicial y la expedición de la Resolución 212
Tabla 19. Depositarios de inmuebles que exceden el número máximo de activos 229
Tabla 20. Bienes inmuebles no sociales a cargo de la Lonja del Valle del Cauca 230
Tabla 21. Depositarios de sociedades que exceden el número máximo de 231
Tabla 22. Depositario con funciones de liquidador que exceden el número máximo de activos 231
Tabla 23. Inmuebles rurales a cargo de depositarios autorizados para inmuebles urbanos 232
Tabla 24. Depositarios de sociedades que no hacen parte de las convocatorias con asignación de activos 233
Tabla 25. Depositarios de sociedades que no hacen parte de las convocatorias con asignación de activos 233
Tabla 26. No. de activos pendientes de registro en inventario 235
Tabla 27. No. de activos registrados en Inventario GIT Aseguramiento, sin actualizar en GIT Depositarios 236
Tabla 28: Variables de Asignación de Activos 252
Tabla 29. Inmuebles extintos a cargo de depositarios removidos 255
Tabla 30. Inmuebles que continúan a abril de 2018 a cargo del mismo depositario 256
Tabla 31. Inmuebles en proceso de extinción a cargo de depositario removidos desde 2015 257
Tabla 32. Inmuebles sin resolución de remoción 258
Tabla 33. Depositarios removidos o retirados a cargo de sociedades activas 258
Tabla 34. Número de depositarios retirados o removidos 259
Tabla 35. Activos a cargo de depositarios retirados 259
Tabla 36. Inmuebles en proceso de extinción a cargo de depositario retirado - a 30 de abril de 2018 263
Tabla 37. FMI Pendientes de Retoma 265

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ABREVIATURAS

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CGR	Contraloría General de la República
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CISA	Central de Inversiones S.A.
CNE	Consejo Nacional Electoral
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Folio de Matrícula Inmobiliaria
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
GIT	Grupo Interno de Trabajo
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
PND	Plan Nacional de Desarrollo
OEA	Organización de Estados Americanos
OGI	Oficina de Gestión de la Información
SAE	Sociedad de Activos Especiales S.A.S
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas

1. ANTECEDENTES

El artículo 25 de la Ley 333 de 1996 dispuso la creación del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (en adelante FRISCO) y su administración por la Dirección Nacional de Estupefacientes (en adelante DNE), de acuerdo con políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes (en adelante CNE). Formarían parte de los recursos del fondo, salvo las excepciones legales, los bienes sobre los cuales se ordenara la extinción de dominio[1].

Con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 *"Estado Comunitario: Desarrollo para todos"* se planteó la necesidad de simplificar el proceso para agilizar la transferencia de la propiedad de estos bienes a favor del Estado, así como de los recursos generados por la venta de los mismos al FRISCO. Igualmente, se estimó la necesidad de efectuar la reestructuración organizacional y funcional de la DNE con el fin de involucrar, a través de su Plan Estratégico, las mejores prácticas jurídicas, administrativas, de organización, de procesos y de negocio[2], para controlar de forma eficiente los bienes incautados y mantenerlos con el menor deterioro posible.

No obstante lo anterior, en julio de 2011, el entonces Ministerio del Interior y de Justicia presentó el *"Estudio técnico por el cual se recomienda al gobierno nacional la supresión y liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes y el traslado de sus funciones a otras entidades públicas del orden nacional"*, en el que se concluye que la DNE es *"una entidad inviable a causa de debilidades estructurales, administrativas y financieras"*.

De acuerdo con este estudio, la DNE afrontó una crisis institucional que, a su turno, puso en evidencia *"(...) su incapacidad para cumplir su objetivo misional, y en concreto los relacionados con la asesoría, coordinación y ejecución de la política del Gobierno Nacional enfocada al control y disminución de la producción, tráfico y consumo de drogas psicoactivas.*

Esta crisis ha sido generada en gran medida por problemas administrativos, organizacionales, indicios de corrupción e ilegalidad que se ha desplegado en torno a la administración y la gestión de bienes, así como a la falta de cobertura en el ejercicio de sus actividades, (...)".

---

[1] Según el literal c del Art. 2.5.5.1.2 del Decreto 2136 de 2015, los bienes del FRISCO *"Son aquellos sobre los cuales se ha declarado extinción de dominio mediante sentencia en firme. También se entenderán como Bienes del Frisco aquellos sobre los cuales se han decretado medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio. Para los fines de este título se hará referencia a ambos tipos de bienes como bienes del Frisco"*.

[2] Tomado del PND 2006-2010, capítulo 6 Un Estado al Servicio de los Ciudadanos. Págs. 58 y 427

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De los problemas que se mencionan en dicho estudio, resulta pertinente destacar los siguientes:

- ✓ *"Dificultades en la planificación, la coordinación y los controles de la DNE para asumir los desafíos que implica la administración de los bienes (...).*
- ✓ *"Incumplimiento de procesos y procedimientos que dieran claridad en la aplicación de la ley de administración y venta de bienes incautados o con extinción de dominio.*
- ✓ *"Creciente déficit financiero"* generado, entre otras razones, por *"la ineficiente administración de los bienes y recursos incautados y con extinción de dominio o comiso definitivo, (...).*
- ✓ *Ausencia de Tecnologías de Información y Comunicación - TICs adecuadas, con alto riesgo de pérdida de información,*
- ✓ *Desarticulación de TICs entre las distintas subdirecciones de la entidad; cada una adelanta sus propios desarrollos al margen de las directrices institucionales y las buenas prácticas informáticas"*

Este estudio sustentó la expedición del Decreto 3183 de 2011, mediante el cual se ordenó la supresión y liquidación de la DNE, y en el que se indica que la situación por la que atravesaba la enmarcaba dentro de las causales de disolución y consiguiente liquidación, establecidas en los numerales 3 y 4 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998[3].

Una vez decretada la liquidación, los bienes administrados a través del FRISCO fueron excluidos de la masa de liquidación y se trasladó la función de administración al Ministerio de Justicia y del Derecho. No obstante, el artículo 30 del citado Decreto facultó a la DNE en liquidación para administrar transitoriamente estos bienes y los afectos a procesos penales por actividades de narcotráfico y conexas por el término de un año, contado a partir de la expedición del decreto 3183 de 2011.

El parágrafo 2º, del artículo 30 del Decreto de liquidación en cita, señaló como funciones transitorias de administración del FRISCO a cargo de la DNE en liquidación, las relacionadas con la depuración de bienes, inspección física,

[3] Art. 52. El Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando: (...) 3. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad. 4. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

consolidación de archivos, levantamiento de inventarios de bienes y de procesos, promoción de las acciones necesarias para el saneamiento jurídico, financiero y físico, administración de los bienes inmuebles propiamente dicha, asignación y enajenación de los mismos cuando corresponda, conforme con los parámetros y condiciones señaladas en la ley, reglamentos vigentes y los establecidos por el CNE.

Ante la complejidad y retrasos en la elaboración del inventario y la depuración de los bienes pertenecientes al FRISCO, mediante Decreto 1420 de 2012 se estableció que la DNE podía continuar ejerciendo la función transitoria de administración del Frisco por un año más y que la entrega de los archivos y los expedientes relacionados con los procesos de extinción de dominio debían entregarse en el mismo término, es decir, el 31 de diciembre de 2013.

Sin embargo, la Apoderada General de la Liquidación informó a la Junta Asesora, en sesión del 8 de agosto de 2013, que a diciembre 31 de 2013 no era posible concluir la depuración total del inventario de los bienes FRISCO ni de los bienes afectados con medidas cautelares en procesos de extinción de dominio y penales con fines de comiso por actividades del narcotráfico y conexas. Por tal razón, con el Decreto 2177 de 2013 se prorroga hasta el 31 de julio de 2014 el término para el ejercicio de la función transitoria de administración, fecha en la que la DNE también debía hacer entrega del inventario depurado de la totalidad de los bienes que hacen parte del FRISCO.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1708 de 2014[4], la Sociedad de Activos Especiales (en adelante SAE), sociedad de economía mixta creada por el Gobierno Nacional, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, asume la competencia de administrar el FRISCO de acuerdo con las políticas trazadas por el CNE, orientadas a la administración eficiente de los activos objeto de extinción de dominio que fueron recibidos en el empalme que finalizó el 30 de septiembre de 2014, mediante la suscripción de actas de inventario entregado por la DNE, en las cuales la SAE deja constancia del recibo de la base de datos Matrix y se reserva la facultad de verificación y validación de la información.

Es preciso mencionar que, previamente, la SAE había suscrito con la DNE el contrato interadministrativo 029 del 6 de agosto de 2009, el cual tuvo como objeto la prestación de servicios de administración (incluido el saneamiento) y la comercialización de los bienes inmuebles rurales y urbanos del FRISCO. El contrato venció el 31 de diciembre de 2010, no obstante, mediante Resoluciones Nos. 1956 y 1957 de la misma fecha, la SAE fue designada, en calidad de

[4] Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

depositario provisional de los bienes asignados en virtud del contrato antes citado, formalizándose documentalmente la entrega de 13.069 activos .

De acuerdo con las resoluciones citadas, en calidad de depositario provisional, la SAE tenía entre sus obligaciones: *"Velar porque se mantuviera la productividad de los bienes y la actividad económica que les correspondiera, siempre que ésta fuera licita; remitir a la DNE, en medio magnético, el inventario de los bienes a cargo con toda la información recaudada durante la administración realizada en vigencia del contrato 029 de 2009, indicado su situación física, administrativa, fiscal, y anexando el respectivo registro fotográfico, mantener actualizado el inventario que incorpore los bienes objeto de administración; adoptar de manera oportuna las medidas correctivas y realizar las gestiones necesarias para garantizar la eficiente administración de los bienes; entre otras."*

De manera que con la Ley 1708 de 2014, la SAE pasó de depositario provisional a administradora de los activos del FRISCO, los cuales incluían otra clase de activos, tales como sociedades, vehículos, naves y aeronaves[5].

El proceso de administración de los bienes del FRISCO por parte de la DNE en liquidación y de la SAE, así como la transferencia y entrega de los mismos en el marco de la liquidación de la DNE, fueron objeto de auditorías por parte de la Contraloría General de la República (en adelante CGR). De los resultados de tales ejercicios de control fiscal, es procedente destacar los siguientes aspectos.

Respecto a la gestión de la SAE como depositario de bienes, el informe de la auditoría practicada durante la vigencia 2012[6], da cuenta de debilidades en el proceso administrativo, asociadas con: (i) la funcionalidad del sistema tecnológico – aplicativo Olympus-, que no contaba con la información y módulos suficientes para servir de herramienta gerencial en la toma de decisiones; (ii) la calidad, integridad y confiabilidad de la información pues, entre otros aspectos, permanecían en el sistema inmuebles que habían sido vendidos; (iii) los contratos suscritos para realizar monitoreo, seguimiento y control sobre los bienes asignados para administración, no garantizaban el cumplimiento de dichas labores; (iv) la ausencia de procedimientos para identificar los inmuebles productivos; (vi) la ausencia de evaluaciones del desempeño de las inmobiliarias; (vii) la falta de procedimientos para la vigilancia de inmuebles improductivos, necesaria para la adopción de medidas y estrategias oportunas para el manejo de perturbaciones, ocupaciones o invasiones; (viii) la no entrega de informes de ofertas de compra y/o arrendamiento por los depositarios de SAE; (ix) la falta de verificación del estado improductivo de los inmuebles, y (x) la falta de verificación de los cánones de arrendamiento reportados como no pagados, para determinar

[5] Acta de Asamblea General de Accionistas SAE número 19 del 20 de marzo de 2015.
6 Informe de Auditoría a SAE CGR-CDSDJS No.019. Junio 2013

si realmente correspondían a esta situación o a irregularidad en la entrega de dichos cánones por parte de las inmobiliarias.

Concluye el informe que "*El impacto de la gestión de SAE como depositaria provisional de 7.063 bienes no ha contribuido ni puede contribuir de manera relevante al sistema de administración de bienes especiales (...).*" Lo anterior, en razón a la falta de procedimientos internos y a las condiciones financieras que, en gran medida, dependían de las decisiones que tomaran las entidades que tenían a su cargo el manejo de los bienes especiales, lo cual restaba y limitaba su eficiencia.

Aspectos similares se observaron en la Auditoría practicada a la DNE en Liquidación vigencia 2012[7], en el que se destaca el incumplimiento de los objetivos programados en el proceso de liquidación de la DNE en lo relacionado con las inspecciones físicas, realización de inventarios de activos y consolidación de los archivos de los mismos. El informe también hace referencia a la ausencia de productividad de los activos para garantizar incluso su mantenimiento, inexistencia de regulación específica para la determinación de cánones de arrendamiento de bienes comerciales; deficiencias en los soportes contenidos en los expedientes de los inmuebles; ausencia de los avalúos necesarios para el proceso de venta; omisión en la entrega de informes por parte de los depositarios y, en fin, deficiencias en el registro contable de los inventarios del FRISCO.

En lo que tiene que ver con la entrega de activos del FRISCO a la SAE por parte de Fiduprevisora en calidad de liquidadora de la DNE, realizada mediante acta del 22 de septiembre de 2014, de acuerdo con Informe de Actuación Especial de Fiscalización del 2015[8], la CGR estableció que esta no correspondió a una entrega real y material de los bienes, ni identificó el estado de cada uno; por el contrario, obedeció a una entrega de registros y folios de matrículas inmobiliarias con base en los aplicativos Matrix y Faro, lo que significa una entrega documental sin verificación del inventario transferido, hecho que generó incertidumbre respecto a los saldos reportados en el balance del FRISCO a 31 de diciembre de 2014. Es de anotar, que las salvedades realizadas en las actas y referidas a la entrega documental por parte de SAE recaen sobre 7.063 activos que estaban siendo administrados por ésta en su calidad de depositaria provisional de la DNE.

En conclusión, el informe antes señalado determinó la existencia de bienes en destinación provisional que no habían sido relacionados; depositarios con un gran número de bienes y sin rendición de cuentas; inmobiliarias que figuraban como depositarias y desconocían la totalidad de los bienes a cargo; ocupación no

[7] Informe de Auditoría CGR-CDSDJS-No.020 Junio de 2013.

[8] Informe de Actuación Especial de Fiscalización Entrega Activos FRISCO FIDUPREVISORA- LIQUIDADORA DNE-SAE CGR-CDSDJS No.024 Noviembre de 2015

legalizada de los bienes; activos no relacionados en las actas de entrega, y registros de bienes en el sistema Matrix con información incompleta, desactualizada, imprecisa o duplicada.

Por otra parte, la actuación de auditoría a la gestión adelantada por la SAE como administradora de los bienes del FRISCO con corte al primer semestre de 2016[9], destacó la persistencia de las deficiencias en los registros en el sistema Matrix relacionados con información incompleta, imprecisa y desactualizada, así como en el avance en la depuración de la información frente al volumen de los inventarios, lo cual representa costos de sostenimiento y mantenimiento de los activos.

Finalmente, en el informe de la auditoría financiera[10] practicada en la vigencia 2017, se reitera el hecho de que la SAE no cuenta con una plataforma tecnológica que cumpla criterios y atributos en cuanto a calidad de la información, y que permita integrar los aplicativos y bases de datos que soportan los procesos misionales. Así mismo, que la información suministrada por la SAE no permite verificar y corroborar el adecuado registro, medición, valoración y presentación de la información financiera para la vigencia 2016. A manera de ejemplo, existían 557 bienes extintos y 10.977 incautados que no registraban valor por carecer de información contable; en algunos casos por ausencia o falta de oportunidad en la remisión de información por los responsables, e incumplimiento en el proceso de reconstrucción de la información contable.

Con base en tales antecedentes y teniendo en cuenta que la SAE cumplió más de tres años como administradora de los bienes del FRISCO, cuantificados a 31 de diciembre de 2017[11] en $6.46 billones, representados en 21.914 bienes inmuebles por $3.91 billones (60%), 1.390 sociedades y establecimientos de comercio por $2.31 billones (36%), bienes muebles por $44.479 millones (1%), y dinero por $198.544 millones (3%), y que, además, los resultados de la administración de dichos bienes deben ser orientados al fortalecimiento de políticas públicas y beneficio social, la Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras decidió la inclusión de una auditoria de desempeño a la gestión de SAE como administrador del FRISCO en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2018.

---

[9] Informe de Actuación Especial de Fiscalización Trazabilidad Proceso de Extinción de Dominio CGR-CDSDJS No.024 Noviembre de 2016.

10 Informe de Auditoría Financiera Independiente CGR-CDGPIF034 de diciembre de 2017.

[11] Información suministrada por SAE en presentación realizada en desarrollo de la auditoría de desempeño

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

88111
Bogotá D.C.,

Doctora
MARÍA VIRGINIA TORRES DE CRISTANCHO
Presidente
Sociedad de Activos Especiales - SAE SAS
Calle 93B 13 – 47
Ciudad

Respetada doctora María Virginia:

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2018, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Desempeño a la SAE, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal de eficacia y eficiencia con que fueron administrados los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada por la SAE como administradora de los bienes del FRISCO por el periodo 2015 – 2017.

Es responsabilidad de la SAE el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. La responsabilidad del ente de control consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s), las normas internacionales de entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la CGR. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

2.1 Objetivos

- Evaluar el desempeño de la SAE en la administración de inmuebles y sociedades, mediante los mecanismos de disposición final (enajenación y devoluciones) y temporal (administración directa y depositarios), teniendo en cuenta los resultados, productividad y sostenibilidad.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Evaluar el desempeño de la SAE en la asignación, remoción, seguimiento y control de los depositarios y liquidadores provisionales de inmuebles y sociedades.

2.2 Enfoque, alcance y metodología

La auditoría empleó el enfoque orientado a resultados, que evalúa si los objetivos han sido alcanzados y/o si los programas y servicios operan como se esperaba, e incluyó la comprobación de que las operaciones administrativas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

La auditoría a que se refiere el presente informe se orientó a la evaluación de los principios de **eficacia y eficiencia**, considerando para tal efecto las siguientes definiciones[12]:

Eficacia: La administración de activos propende por el objetivo de lograr la productividad y rentabilidad de los bienes, generando recursos para la financiación, sostenibilidad y desarrollo de políticas públicas.

Eficiencia: La capacidad de administrar las múltiples tipologías de activos recibidos, debidamente identificados y controlados, con un adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles.

El alcance de la auditoría estuvo orientado a los mecanismos de administración temporal - depósito provisional y administración directa -, y administración definitiva – enajenación y devoluciones - de inmuebles y sociedades. Para la selección del tamaño de las muestras se empleó el aplicativo de muestreo implementado por la CGR.

La evaluación del mecanismo de depósito provisional se realizó a partir del análisis de diversas fuentes, que contienen información de los inmuebles de la muestra seleccionada, con la finalidad de evaluar la gestión administrativa, jurídica, financiera y técnica a 31 de diciembre de 2017. En la selección de la muestra, además del aplicativo, se consideró el juicio profesional del auditor, aplicando criterios asociados a la representatividad, determinada por el valor del avalúo catastral, y la generación o ausencia de productividad, lo cual arrojó una muestra de 34 inmuebles avaluados en $514.859 millones los cuales representan

[12] Estas definiciones fueron construidas por el equipo auditor de acuerdo a los resultados esperados, enmarcados en la misión, funciones y objetivos estratégicos de SAE, y el marco normativo inherente a la administración de activos especiales, tomando como referente las definiciones de Eficacia y Eficiencia consignadas en la Guía de Auditoría de Desempeño, concordantes con la Norma ISSAI 300/11 (2013) y 3100/41 (2016).

el 14% del valor del universo de bienes administrados, e incluyen bienes productivos e improductivos.

Los análisis se realizaron contrastando la información contenida en los expedientes con la administrada por las áreas misionales y la consignada en el aplicativo Matrix, considerado la fuente oficial de la SAE y el soporte para la toma de decisiones.

En relación con las sociedades activas, se evaluaron los mecanismos de supervisión y seguimiento desplegados por la SAE a la gestión de los depositarios provisionales designados. Para delimitar la población se consideraron aquellas sociedades tanto extintas como en proceso donde las medidas cautelares se hayan decretado sobre el 100% de la participación de capital accionario, cuotas y/o partes, lo cual significa que el Estado tiene el control, poder de decisión y dirección total sobre la sociedad de forma directa o través del depositario.

La evaluación se realizó a partir de la documentación que reposa en los expedientes y la información complementaria suministrada por la SAE en atención a los diferentes requerimientos y durante las mesas de trabajo realizadas con la Gerencia de Sociedades Activas, con base en la cual se analizó el desempeño de la SAE para la adopción de medidas preventivas y correctivas oportunas, considerando para tal efecto la muestra seleccionada.

Caso similar acontece para las sociedades en liquidación, en las que adicional al seguimiento y control de las labores realizadas por los liquidadores, se analizó la gestión para adelantar las etapas del proceso de liquidación en los tiempos previstos, tomando como muestra cuatro (4) sociedades en liquidación.

Para la evaluación de la administración, mediante el mecanismo de disposición final, se analizó una muestra de 17 enajenaciones, en las que se evaluaron los tiempos de comercialización de los bienes una vez concluido el proceso de extinción de dominio del bien, expedientes que se analizaron conforme con la normatividad aplicable y los derechos y obligaciones establecidos en el contrato interadministrativo CM-011-2015 suscrito con CISA, el protocolo de comercialización de inmuebles que hace parte del contrato interadministrativo, informes de CISA y entrevista con el Supervisor del contrato.

El análisis tuvo en cuenta el tiempo transcurrido entre la declaratoria de extinción de dominio y la materialización de la comercialización, el tiempo de entrega de los inmuebles a nuevos propietarios después de haber registrado el acto de la venta en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; y la calidad de la información y estado de los inmuebles trasladados a CISA para su

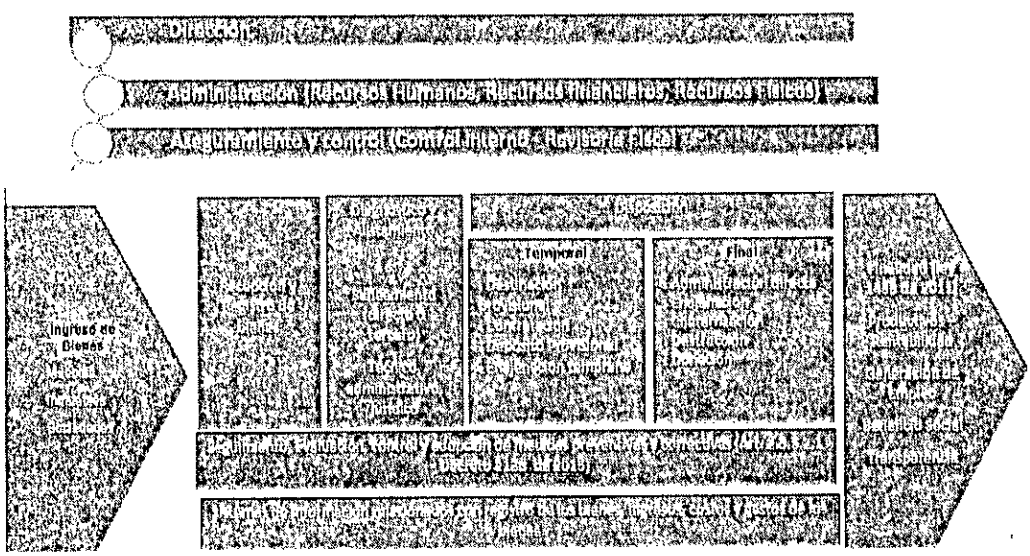
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

comercialización. Adicionalmente, se evaluó el cumplimiento de las metas propuestas respecto a bienes saneados susceptibles de comercialización.

En cuanto a las devoluciones de bienes se analizó la oportunidad y eficacia de la gestión adelantada una vez se recibe el fallo que la ordena, contrastando la fecha de expedición de este último con la de la expedición del acto administrativo por parte de la SAE, la de la entrega material de los bienes a sus propietarios y la transferencia de la productividad y rendimientos, cuando a ellos hay lugar. También se analizó la disponibilidad, calidad y oportunidad en el suministro de la información de ingresos, gastos y productividad requerida para tal fin. Para la evaluación se determinó una muestra de 16 procesos de devolución.

Respecto a la evaluación del proceso de asignación y remoción de los depositarios, se analizó la rigurosidad de la asignación automática, y de la aplicación de los criterios de asignación a partir de los requisitos establecidos en los procesos de selección realizados para su inclusión en el registro de depositarios, y en los topes o límites en términos de cantidad de bienes asignados. Así mismo, la efectividad de las remociones decididas en razón al incumplimiento de los requisitos o de las obligaciones por estos asumidas, y la efectividad y oportunidad en la retoma de los bienes una vez se decide la remoción.

Para efecto de la evaluación realizada, la CGR tuvo en cuenta el proceso de administración de los bienes del FRISCO tal como se presenta en la siguiente gráfica que ilustra la cadena de valor aplicada.



Fuente: Intranet SAE
Elaboró: Equipo Auditor

2.3 Limitaciones

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

2.4 Concepto sobre el desempeño

La CGR como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión de la SAE en la administración de los activos del FRISCO durante el periodo evaluado, no atiende los principios de eficacia y eficiencia.

Lo anterior debido, entre otras razones, a la persistencia de deficiencias y dificultades, identificadas incluso desde la administración de la extinta DNE y de la SAE en calidad de administrador/depositario, la cuales continúan luego de más de tres años de su gestión, entre las que se destacan:

(i) Falencias en la información de los bienes administrados que sirve de soporte a la toma de decisiones gerenciales, con deficiencias en la calidad, confiabilidad e integridad de los registros en el aplicativo, el cual constituye la fuente oficial de la información.

La información de los bienes administrados no permite identificar el estado real de los mismos sin tener que acudir a diversas fuentes, y existen diferencias entre la información disponible en las áreas misionales y la del área competente para generar reportes oficiales. Adicionalmente, el sistema de información no responde a las necesidades que implican la administración de los bienes, de tal forma que la información cumpla con criterios de integridad y confiabilidad.

Administrar un universo de activos, como el que maneja la SAE, implica una estructura tecnológica que la SAE no ha logrado consolidar, así que varias de sus decisiones administrativas, financieras y jurídicas carecen todavía de la efectividad y eficiencia necesaria para controlar y monitorear el volumen de activos asignado.

(ii) Ausencia de análisis costo-beneficio orientados a establecer la vocación productiva de los bienes

El análisis costo beneficio permite a la SAE identificar y segmentar su inventario en bienes improductivos y bienes con capacidad de producción, a efectos de adoptar decisiones eficientes y eficaces que permitan la aplicación de mecanismos de administración que contribuyan al cumplimiento de las metas y propósitos establecidos.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La ausencia de tal análisis resulta relevante, si se tiene en cuenta que los bienes que se reportan como improductivos representan el 82.82% del total de bienes administrados, sin que se evidencien gestiones de la SAE para realizar evaluaciones de los costos directos e indirectos inherentes a esos activos, a los costos de oportunidad, y/o al impacto medio-ambiental y social que estos bienes generan a la comunidad.

Un análisis de esta naturaleza es fundamental para tomar decisiones de fondo, con miras a disminuir el incremento de bienes en esta condición, y el riesgo de deterioro físico e invasión a que están expuestos.

(iii) Cumplimiento de obligaciones depositarios/liquidadores y seguimiento y control de la SAE a la gestión. Ausencia de mecanismos de evaluación de desempeño y de gestión

Para los bienes administrados mediante depósito provisional, igualmente, subsisten casos de incumplimiento de algunos depositarios tanto en la presentación de sus informes de gestión, como en la transferencia de los recursos generados por la productividad de los bienes a cargo. La CGR no evidenció acciones oportunas y efectivas de la SAE para exigir a los depositarios el cumplimiento de sus obligaciones, por lo que la entidad se expone a posible pérdida de recursos, como es el caso de la Lonja de Bogotá, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC, entre otros, sobre las cuales, pese a presentar reiterados incumplimientos, las medidas emprendidas por SAE no han sido efectivas ni eficaces, continuando los recursos e inmuebles en manos de estos depositarios.

Aunado a lo anterior, se destaca la ausencia de aplicación de mecanismos de evaluación de desempeño y de gestión de los depositarios, de tal forma que los resultados permitan retroalimentar la toma de decisiones respecto a la continuidad o retiro de los activos a su cargo.

Las falencias en el seguimiento a la gestión de los depositarios aumentan el riesgo para la SAE, pues aunque los depositarios son responsables de la administración de los bienes a su cargo, la SAE lo es por el control y el seguimiento a su desempeño.

Otro aspecto relevante en la gestión de los depositarios con funciones de liquidador, se evidenció en la ausencia de lineamientos y orientaciones por parte de la SAE, de tal forma que resulte factible definir y promover la aplicación de las mejores prácticas en la administración de los bienes, así como avanzar y/o culminar las etapas del proceso de liquidación.

(iv) Mecanismos de disposición final - comercialización y devoluciones

En lo inherente al proceso de comercialización, el análisis de los casos de la muestra evidenció que si bien todos los bienes fueron enajenados, transcurrió un promedio de 9 años, entre las declaratorias de extinción de dominio y la de enajenación, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1 Muestra de bienes enajenados

No.	FMI	Fecha Medida Cautelar	Fecha ejecutoria fallo extinción dominio	Fecha registro escritura venta	Años entre medida cautelar y fallo extinción	Años entre extinción y registro escritura venta	Total años administración de bienes
1	001-133820	28/11/2000	03/02/2009	11/02/2016	8,19	7,02	15,21
2	50C-862174	16/07/1999	21/12/2004	16/05/2016	5,44	11,41	16,85
3	370-67334	09/07/2004	13/02/2014	08/04/2016	9,61	2,15	11,76
4	001-636367	18/09/2001	01/11/2013	06/06/2016	12,13	2,60	14,73
5	370-11974	16/12/1997	26/10/2004	18/05/2016	6,87	11,57	18,43
6	50N-20088435	19/10/1998	02/07/2003	27/04/2016	4,70	12,83	17,53
7	50C-544774	27/01/2006	29/07/2008	14/12/2016	2,50	8,38	10,89
8	370-531	16/12/1997	26/10/2004	22/08/2017	6,87	12,83	19,70
9	50N-280909	19/10/1998	02/07/2003	17/01/2017	4,70	13,56	18,26
10	380-31184	27/03/2001	31/01/2008	01/11/2017	6,85	9,76	16,61
11	50N-193741	26/10/1999	22/05/2006	09/02/2017	6,58	10,73	17,30
12	300-221567	06/08/2001	12/02/2014	25/05/2017	12,53	3,28	15,81
13	50N-338309	03/11/1998	30/12/2004	12/05/2017	6,16	12,37	18,53
14	50N-212139	07/11/2000	25/11/2010	22/09/2017	10,05	6,83	16,88
15	001-483185	28/11/2000	03/02/2009	09/11/2017	8,19	8,77	16,96
16	50N-20100100	26/11/2002	18/10/2010	31/10/2016	7,90	6,04	13,94
17	50N-20011686	15/03/1999	02/07/2003	26/05/2017	4,30	13,91	18,21
FUENTE: SAE			Tiempo promedio en años		7,27	9,06	16,33

Es preciso destacar que 5 Folios de Matrícula Inmobiliaria (en adelante FMI) de la muestra con declaratorias de extinción de dominio anteriores a agosto de 2009[13], venían siendo administrados por la SAE en el marco del contrato 029 de agosto de 2009 y asignados en calidad de depositario mediante las Resoluciones 1956 y 1957 de 31 de diciembre de 2010.

El proceso de comercialización se ve afectado por deficiencias en las fases de diagnóstico y alistamiento, circunstancia que se evidencia en el retiro de 299

13 FMI 001-483185, 370-531, 380-31184, 50N-20088435, 50C-862174

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

inmuebles de los 1.010 transferidos a CISA para venta, con el fin de que la SAE adelante acciones tendientes al saneamiento jurídico, técnico y administrativo, y los remita nuevamente a CISA, hecho que genera desgaste administrativo para los dos entidades.

Según la SAE[14], el proceso de comercialización se ha visto afectado por aspectos normativos como la implementación del Registro Nacional de Avaluadores en los primeros 5 meses de 2017; las características y estado de los bienes; la concentración de valor en pocos inmuebles; las limitaciones de uso y destinación impuestas por otras instancias; factores reputacionales en razón a su origen ilícito; la ocupación irregular de casi el 27% de inmuebles disponibles para venta, y la cantidad de bienes que requieren saneamiento físico catastral, especialmente en aquellos que reportan mayor valor del predio.

Aunado a lo anterior, para el 2017 la SAE señala que el cumplimiento total de la meta de ingresos por comercialización de activos es del 34%, con resultados específicos por tipo de bien como se muestra en la tabla. Adicionalmente, se establecieron deficiencias en la formulación de indicadores de gestión y desempeño derivados, entre otros, de ausencia de líneas de base y coherencia con la planeación estratégica institucional.

Tabla 2 Cumplimiento meta ingresos comercialización

OBTENER INGRESOS A PARTIR DE LA COMERCIALIZACIÓN DE ACTIVOS	34%	Comercialización de bienes inmuebles no sociales	81%
		Comercialización de bienes inmuebles sociales	3%
		Comercialización de bienes muebles	52%
		Comercialización de Sociedades	0%

El tiempo promedio para la comercialización y el porcentaje de cumplimiento de metas, reflejan la falta de eficacia y eficiencia de tal proceso, determinante en los resultados esperados de la administración de bienes del Frisco.

En materia de devolución de bienes, el análisis permitió identificar la demora u omisión en su materialización. En los casos evaluados la expedición del acto administrativo que acata la orden de devolución, así como la entrega real y material del bien al propietario, tardan en promedio 1,7 años después de

14 Respuesta de SAE al Oficio AG81-66 – solicitud de información del 3 de abril de 2018

ejecutoriada la decisión, situación que incrementa el riesgo de demandas judiciales. Tal situación se genera, en la mayoría de los casos, en razón a las dificultades para identificar el histórico de ingresos, gastos y productividad de los bienes.

(v) Asignaciones, remociones y retoma de activos a depositarios

Finalmente, se evidenció asignación de bienes a depositarios/liquidadores en cantidades que superan los topes establecidos con base en criterios técnicos, de experiencia y resultados; la omisión/tardanza en la remoción una vez se identifican incumplimientos; y demora o ausencia en la retoma de los bienes una vez se decide la remoción de los depositarios, condiciones que incrementan los riesgos en caso de una gestión inadecuada e ineficaz, así como los riesgos de pérdida, deterioro o uso indebido en su administración.

Las circunstancias descritas toman relevancia si se tiene en cuenta el volumen de bienes del FRISCO administrado por SAE.

2.5 Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control

En la evaluación de riesgos y mecanismos de control se identificaron 35 riesgos, los cuales arrojaron una calificación de **1.7**, lo que significa que los mecanismos de control se consideran **CON DEFICIENCIAS** y no mitigan totalmente los riesgos establecidos.

Dentro de los aspectos relevantes de la evaluación encontramos:

En los procedimientos inherentes al ingreso de bienes al FRISCO, la entrega de la "*invitación a normalizar continuidad en bien inmueble objeto de secuestro*", en inmuebles y "*Notificación de toma de posición*" para sociedades y establecimiento de comercio, no es suficiente para ejercer el poder dispositivo del bien y garantizar la aplicación de un mecanismo de administración por parte de la SAE.

Por otra parte, en el caso de las sociedades para las que se decide la administración temporal, se evidenciaron inadecuados controles para garantizar la entrega, análisis y seguimientos a los diagnósticos y planes de acción de las sociedades y establecimientos de comercio una vez asignadas a los depositarios.

También es pertinente destacar, en lo relacionado con las remociones y retomas, que los mecanismos de control existentes no garantizan la ejecución total del acto administrativo de remoción de depositarios, por cuanto el proceso no está acompañado de un seguimiento y retoma de los bienes entregados en administración, ni acciones que validen la oportuna entrega de la productividad de

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

los activos, aspectos que conllevaron a la materialización del riesgo de dineros en poder de los depositarios y no entregados oportunamente a la SAE, con cifras acumuladas significativas.

En lo inherente a la información que se considera constituye la fuente oficial, los controles para aseguramiento de la calidad de la información y de los canales de transmisión de la misma no ofrecen las condiciones necesarias para brindar una información consistente, dado que la información es objeto de administración por parte de las dependencias sin que exista interrelación entre áreas, generando cifras diferentes frente a una misma información, hechos evidenciados en los inventarios y expedientes suministrados.

De otra parte, las labores ejercidas por la SAE no guardan congruencia con los manuales de procedimientos e instructivos establecidos por la organización por cuanto en las muestras evaluadas se estableció que los planes de negocio, informes de gestión e informes de diagnóstico de los depositarios no han sido entregados en su totalidad a la SAE, condición que limita la eficacia de la labor de seguimiento y monitoreo.

En lo relacionado con constitución de pólizas que amparen los bienes o garantías del cumplimiento de obligaciones de algunos depositarios, se evidenció la omisión en la exigencia de este requisito previo a la entrega material y su actualización acorde con los cambios en los inmuebles o sociedades asignadas a los Depositarios, situación que incrementa el riesgo en caso de incumplimiento o pérdida de los mismos.

Finalmente, si bien es cierto la herramienta de asignación de bienes a depositarios es automática; también lo es que permite realizar asignaciones manuales y la estructura del control no garantiza que la cantidad de inmuebles y sociedades asignadas a los depositarios se ajusten a los topes establecidos por la organización; adicionalmente, no se evidenciaron indicadores de desempeño y/o gestión de los depositarios que retroalimenten la asignación de activos a administrar.

Las situaciones descritas evidencian que los controles no mitigaron los riesgos de mantener y/o entregar activos a depositarios que presentan deficiencias en la entrega de informes y recursos a la SAE.

2.6 Relación de Hallazgos y Beneficios

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 21 hallazgos administrativos, de los cuales 2, con posibles incidencias, serán trasladados a las instancias correspondientes.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.7 Plan de Mejoramiento

La SAE debe suscribir un Plan de Mejoramiento, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los 30 días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Cordialmente,

MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
Contralora Delegada
Contraloría Delegada para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Aprobó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Gloria Azucena Carrillo Urrego – Supervisora
Elaboró: Equipo Auditor

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 Resultados del objetivo especifico No.1

El presente capítulo presenta la evaluación realizada al desempeño de SAE en la administración de inmuebles y sociedades, mediante los mecanismos de disposición final (enajenación y devoluciones) y temporal (administración directa y depositarios provisionales), teniendo en cuenta los resultados, productividad y sostenibilidad.

Para desarrollar el objetivo se formularon preguntas que orientaron la evaluación; la presentación de los resultados conserva tal estructura e incluye los hallazgos que dan cuenta de los análisis y evaluación realizada.

3.1.1 Inventario de bienes administrados

En vigencia de la administración de los bienes del FRISCO por parte de la DNE y SAE como administradora-depositaria, se evidenciaron según informes de control fiscal descritos con anterioridad, situaciones que daban cuenta de deficiencias en la calidad, confiabilidad e integridad de la información, y falta de robustez del sistema de información de tal forma que atendiera las necesidades y magnitud del universo de bienes que conforman el FRISCO.

Luego de tres años de gestión de SAE, tal problemática no ha sido subsanada y genera riesgos para la gestión, en tanto la información registrada en el sistema Matrix, constituye la fuente oficial que sustenta la toma de decisiones. Lo anterior resulta evidente a la luz de los hallazgos formulados en respuesta a la siguiente pregunta de investigación:

¿La SAE dispone de un inventario de bienes (inmuebles y sociedades) debidamente identificado, registrado, clasificado y controlado?

Hallazgo 1. Consistencia de la información y conformación del inventario

Mediante la Resolución 351 del 24 de septiembre de 2015 expedida por la Presidencia de SAE, se conformó el Grupo Interno de Trabajo (en adelante GIT) de Aseguramiento y Control de la Información, dependencia que tiene entre otras funciones, el impartir instrucciones sobre la conformación de expedientes para el ingreso de los bienes al inventario, identificar las falencias e inconsistencias presentadas en los inventarios de activos entregados por la DNE relacionadas con *"omisiones o faltantes de información"*, con miras a subsanar y verificar que los activos cuenten con la información mínima necesaria para su inclusión en el sistema.

Así mismo, es responsable de " *(...) Coordinar el registro de egresos de activos correspondientes a las salidas de los mismos por orden judicial de devolución al titular del derecho de dominio y/o propietario, como también los derivados de las destinaciones definitivas, enajenación, donación, chatarrización y/o destrucción y entregas a otras entidades.*", y hace las veces de único canal emisor para la entrega de datos oficiales a la Gerencia General.

La Resolución 308 del 10 de mayo de 2017 también expedida por la Presidencia de SAE, establece las funciones de la Vicepresidencia de Bienes Inmuebles y Muebles, Gerencias Regionales, Oficina de Gestión de la Información, tal como se presenta a continuación:

La vicepresidencia es responsable de "*Dirigir, controlar y asegurar el cumplimiento de los objetivos de los macroprocesos, procesos y procedimientos definidos en el marco de referencia de la arquitectura empresarial, en los que interviene la vicepresidencia relacionados al diagnóstico y alistamiento de activos, disposición temporal y final de los bienes muebles e inmuebles.*" Así como "*Planear y monitorear las estrategias y mecanismos de seguimiento a depositarios provisionales y destinatarios provisionales de bienes inmuebles, correspondientes al proceso de disposición temporal*".

Las Gerencias Regionales tienen a su cargo el mantener actualizada la información de los activos en el sistema de información para la toma de decisiones; así como gestionar los requerimientos de los depositarios provisionales y realizar seguimiento a sus obligaciones, en los términos y condiciones establecidos por SAE.

Finalmente, corresponde a la Oficina de Gestión de la Información "*Diseñar y coordinar el proceso de gestión de la información de la sociedad, en su componente tecnológico, aspectos técnicos, económicos y administrativos*" y "*Apoyar en la definición de políticas, planes, programas y proyectos sobre el manejo y consolidación de la información de los activos.*"

Mediante oficio CS2018-004907 del 7 de marzo de 2018, SAE informó que realizó entre las vigencias 2014 y 2017 la donación de 4 inmuebles; así como, 65 destinaciones definitivasde inmuebles. . Así mismo, seis (6) establecimientos y comercio y una (1) sociedad fueron asignadas a la Gobernación Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Tras verificaciones efectuadas por la CGR, se encontró que, en los casos descritos a continuación y en los relacionados en el Anexo No.1, la situación de los bienes reportada de manera oficial por la SAE a partir de sus aplicativos oficiales, no corresponde con la realidad de su estado, determinada a través de la información contenida en los expedientes o suministrada por las Gerencias Técnicas competentes:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Los inmuebles identificados con los folios de matrícula inmobiliaria (en adelante FMI) 166-3809, 166-3810 y 166-15187 por $435.8 millones, figuran en el inventario en depósito provisional a pesar de que fueron objeto de donación al Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional de Colombia mediante Resolución 913 del 4 de agosto de 2017, y haber registrado la donación ante la Superintendencia de Notariado y Registro. Adicionalmente, se evidenció que SAE no ha efectuado el levantamiento y formalización del procedimiento para la realización de donaciones.

2. Existen 35 bienes por $13.556 millones que corresponden a bienes objeto de destinación definitiva entre las vigencias 2016 y 2017 para los programas de acceso a tierras del Gobierno Nacional; sin embargo, aún figuran en el inventario en administración directa de SAE o depósito provisional. (Ver anexo1).

   También se destaca el inmueble con FMI 162-3453 por $2.451 millones reportado por SAE como objeto de destinación definitiva según Resolución 1053 del 8 de septiembre de 2017; sin embargo, la destinación definitiva no se registró en el Certificado de Tradición y Libertad.

En los 34 expedientes de la muestra de inmuebles, se evidenció que no reposan los soportes documentales que permitan conocer las actuaciones efectuadas sobre los mismos, ni el estado real de su situación jurídica y administrativa, como tampoco los soportes de ejecución de los gastos generados por la administración, la asignación de depositarios, informes de gestión de depositarios o de administración directa, ni informes de seguimiento a su gestión.

Situación similar acontece en los siguientes casos:

1. Los inmuebles con FMI 50C1429962, 50C-1429963 y 50C-1429965, se encuentran reportados como improductivos de manera individual, sin embargo, según la base de datos les fue asignado depositario provisional el 13 de junio de 2017, a pesar de que estos inmuebles forman parte de un patrimonio autónomo administrado por una fiduciaria y las medidas de administración de SAE son ejercidas sobre los derechos fiduciarios, por lo tanto, no procede la designación de depositario de manera individual.

2. El inmueble con FMI 50N-509661 se reporta como improductivo con resolución de asignación de depositario el 29 de diciembre de 2017, cuando la situación real de este inmueble es que fue vendido y entregado desde 2015 al comprador.

3. El inmueble con FMI 50C-4855, se reporta como improductivo con asignación de depositario el 5 de marzo de 2013 a pesar de que fue objeto destinación provisional a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional.

4. El inmueble con FMI 50N-20358905 se encuentra con destinación provisional a la Policía Nacional desde 2009, sin embargo, en la información suministrada se reporta como en administración directa en estado improductivo.

5. El inmueble con FMI 001-244326 se encuentra reportado con depositario provisional desde el 7 de diciembre de 2010, sin embargo, el citado inmueble fue entregado para administración por decisión judicial al Fondo de Reparación de Víctimas según acta de secuestro y entrega al fondo mencionado, suscrita por la Fiscalía General de la Nación el 31 de agosto de 2015, en la que consta la participación en calidad de acompañamiento de un representante de la SAE.

Por otra parte, al comparar los inmuebles enajenados y comercializados por CISA y SAE con corte a 31 de diciembre de 2017, frente al aplicativo MATRIX y el reporte de inmuebles del 12 de abril de 2017, existen 537 FMI[15] por $39.642 millones, que pese a ser comercializados durante las vigencias 2015, 2016 y 2017, aún están registrados en el inventario SAE y por ende en el aplicativo MATRIX. A algunos de ellos en fecha posterior a la venta se les asignó depositario o se decidió suspender y retirar el poder dispositivo, efectuando anotaciones ante la Oficina de Instrumentos Públicos respectiva.[16]

Los casos descritos evidencian que SAE no tiene conocimiento pleno del estado de los bienes inmuebles que tiene bajo su administración; ni sobre los bienes que ha dispuesto definitivamente, situaciones que afectan los principios de eficacia y eficiencia toda vez que la ausencia de un inventario concreto y depurado que permita contar con información transparente y precisa respecto del estado de los bienes de FRISCO, implica desgaste administrativo y financiero por cuanto estos bienes pueden figurar como administrados directamente o por depositarios, a pesar de que han sido transferidos a otras entidades para su uso o dispuestos definitivamente.

Adicionalmente, tal condición impide que se refleje en debida forma el efecto de la decisión de donación, destinación definitiva o enajenación de dichos bienes en la

15 En razón a la cantidad no se discriminan en la observación, pero los datos están disponibles en los papeles de trabajo para su consulta.
16 Las notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2017 reportan en cero los bienes vendidos no descargados del reporte de Matrix lo que se infiere que están descargados de la contabilidad.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

contribución al beneficio económico y social que representan tales mecanismos de destinación definitiva.

Esta situación se genera por cuanto no se realiza el seguimiento y control sobre la totalidad de los inmuebles, y las dependencias competentes, especialmente el GIT de Aseguramiento y Control de la información y la Oficina de Gestión de la Información no se encuentran integradas en términos de administración de la información. Aunado a ello, no se tienen definidos protocolos formales que garanticen el flujo eficiente de la información entre estas áreas y las dependencias que desarrollan los procesos misionales, provocando que no haya unificación ni actualización oportuna de la información de los activos.

Esta situación implica que la SAE no cuente con información centralizada y oportuna que permita la toma de decisiones respecto al estado real de los bienes que administra, a la factibilidad de ponerlos productivos, a los gastos inherentes a su administración, y a los resultados de la disposición de los mismos en favor del apoyo a las políticas públicas y el bienestar social que se espera de su administración.

RESPUESTA DE LA SAE

Mediante oficio CS2018-008283 del 27 de abril de 2018, la SAE manifestó:

Al respecto el GIT de Aseguramiento y Control de la Información precisa que si bien una de las funciones según la Resolución 351 del 24 de septiembre de 2015, es *"...Llevar estricto control en el sistema de información, sobre los bienes que sean objeto de extinción de dominio, devolución o enajenación por parte de las autoridades judiciales..."*, *se considera que esta observación no se ajusta a la realidad en su totalidad, pues existen inmuebles como lo indica la CGR los cuales no han sido descargados del aplicativo de administración Matrix, no porque no se tenga el control de los bienes que se encuentran bajo nuestra administración, sino porque se han presentado diversas situaciones que nos impiden realizar dicha acción (Anexo 1.1.), tales como:"*

1. El procedimiento de descargas del aplicativo–P-DF2-087 *"Procedimiento de alistamiento para la devolución de activos, en sus actividades determina que la viabilidad de descarga de los bienes, lo cual es la entrega física de este, que inclusive se encuentra claramente definido en la Resolución de entrega, cuando menciona. "Si el activo objeto del presente acto administrativo se encontrara materialmente administrado por un destinatario y/o depositario provisional, este último deberá disponer lo necesario para realizar la entrega real y material de los bienes dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del presente acto administrativo. De dicha entrega deberá levantarse un acta en la que conste el estado físico de los inmuebles, la cual deberá ser remitida por el GIT Aseguramiento de la información dentro de los diez (10) días siguientes a su suscripción", por lo anterior, es claro que sin la entrega física esta Sociedad*

continua con la obligación de Administrar dichos activos, hasta el momento en el cual se perfeccione lo dictado en la Resolución de entrega; es de aclarar que por cuestiones administrativas como desalojo de bienes, abstención de recepción por parte del destinatario (Casos como la ANT y URT) entre otras, que argumentan que no ha sido posible la entrega material de los bienes. En base anexa se encontrarán la relación de estos casos (Anexo 1.1.).

2. Por la naturaleza del proceso, "*la entrega física no sucede en el mismo momento que la expedición de la Resolución de entrega, por lo cual, una vez han surtido todas las actividades del procedimiento, se han descargado como corresponde. En la base anexa se encontrará la relación de estos casos. Ahora bien, por el cumplimiento del procedimiento, dichos bienes fueron descargados con posterioridad al corte de información de Matrix entregado a la auditoria. (Anexo 1.1.). Como son los casos de los inmuebles 166-3809, 166-3810 y 166-15187.*"

3. En definitiva, existen casos que, por diversos motivos, "*como la remisión de los respectivos soportes por las áreas encargadas, no se han realizado las correspondientes descargas, ante esto; esta Sociedad llevará a cabo las siguientes acciones:*"

   a. Solución Procedimental: Ante la observación de la Contraloría es evidente que se debe instaurar unas actividades de control y seguimiento periódico dentro de los procesos y procedimientos, con el fin de verificar el cumplimiento de los actos de disposición final que emite esta sociedad.

   b. Solución Tecnológica: "(...) según diagnóstico realizado por esta Sociedad, se identificó que el aplicativo Matrix recibido de la DNE en liquidación tenía las bases de un manejador de inventario de activos con un esquema primario de procesos que obedecían a la necesidad de una entidad en liquidación, y que el aplicativo Olympus estaba orientado a manejar los procesos de una entidad que actuara como Depositaria de otra, de acuerdo con lo documentado en el acta de hallazgo de Matrix (Anexo 1.2. – Acta No. 55), donde además se especifica la funcionalidad existente en su momento, identificando todas sus falencias.

Por lo anterior, luego del diagnóstico realizado, se especificó un esquema de mejores prácticas de la Arquitectura Empresarial, los procesos bajo los cuales debía trabajar la SAE actual y el desarrollo del diagrama de procesos al nivel requerido para poder operar adecuadamente de acuerdo con lo especificado por la ley, desarrollando la interacción con las demás entidades del estado y enfocada principalmente a la recuperación de las actividades que quedaron mal planteadas desde la DNE.

Estos diagramas de procesos y su documentación, si bien le permiten a la SAE contar con la carta de navegación para poder operar adecuadamente, no le sirven para desarrollar un aplicativo debido a que el nivel de detalle es muy global frente al requerido para cubrir la necesidad de la especificación de un requerimiento. Fue así como se inició la consecución del presupuesto para completar el aplicativo ajustado a las necesidades

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

del negocio, presupuesto que llegó a finales de 2017 amparado por la modificación la Código de Extinción de Dominio, Ley 1849 de 2017, mejor conocido como proceso de Enajenación Temprana.

Una vez recibido el presupuesto se inició la ejecución de los proyectos orientados a terminar el aplicativo Misional requerido para operar los procesos de la SAE definidos en su Arquitectura Empresarial, junto con los elementos arquitectónicos requeridos para entregarle la mantenibilidad que no pudo ser obtenida en aplicativo MATRIX heredado. (Anexo 1.3.) y (Anexo 1.4.).

Mientras tanto y desde el año 2015, la Oficina de Planeación se encargó de documentar los procesos de negocio basados en la Arquitectura Empresarial y la Oficina de Gestión de la Información (OGI) se encargó de desarrollar las siguientes mejoras al aplicativo MATRIX heredado de la DNE en liquidación, con base en los procesos documentados:

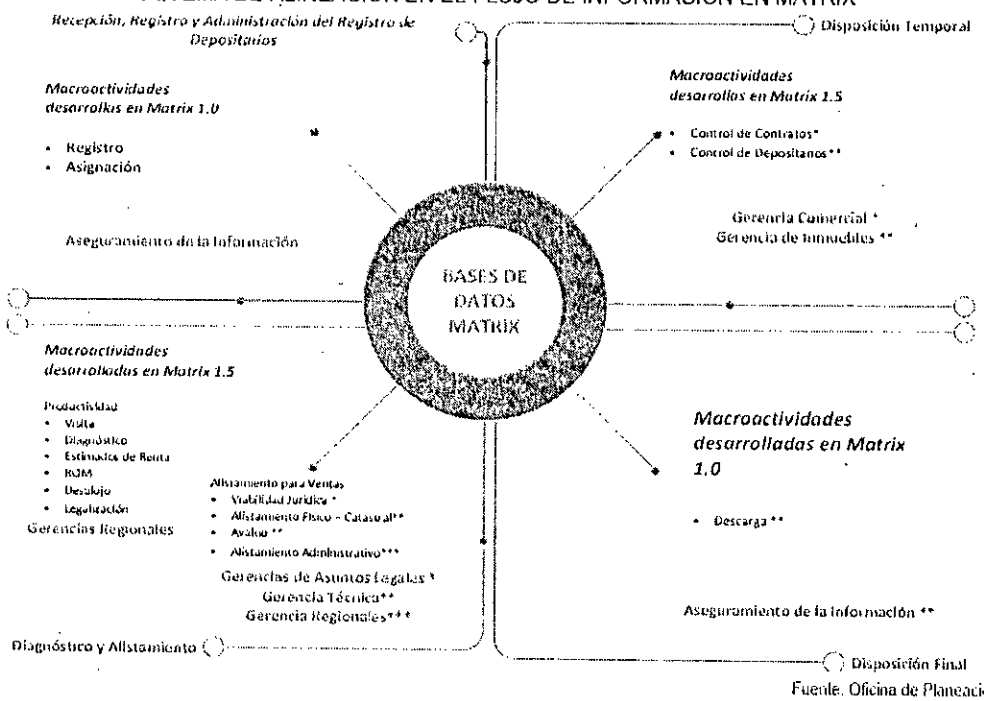
- *ASIGNACIÓN DE DEPOSITARIOS*
  - *Convocatoria*
  - *Asignación de activos*
- *PORTAL DE DEPOSITARIOS*
  - *Cargue de información financiera por parte del depositario*
  - *Evaluación de la información cargada por parte del funcionario de SAE*
- *RECAUDO CENTRALIZADO*
  - *Cargue de contratos*
  - *Gestión de facturación y contratos*
- *VISITAS*
  - *Cargue de visitas*
  - *Cargue de diagnósticos de inmuebles*
  - *Cargue de estimados de renta*
  - *Cargue de desalojos*
  - *Cargue de legalizaciones*
  - *Evaluación de depositarios*
- *ALISTAMIENTO PARA VENTAS*
  - *Viabilidad Jurídica*
  - *Alistamiento Físico Catastral*
  - *Alistamiento administrativo*
  - *Cargue de Avalúo*
  - *Transmisión a CISA para promoción y venta*

Adicionalmente, el módulo de convocatoria de aspirantes a depositario de Matrix 2.0 del cual ya se realizó la entrega y que está siendo utilizado en este momento para la evaluación de los aspirantes que se presentaron a la Convocatoria 2018, se realizó siguiendo los estándares de la nueva arquitectura empresarial, respondiendo a los procesos documentados del negocio y con las metodologías de desarrollo adecuadas para asegurar la mantenibilidad y escalabilidad del producto. Igualmente se esperan entregar a mayo de 2018 las funcionalidades de control y descargue de disposición final bajo cualquier modalidad.

Ante la observación "no se tienen definido protocolos formales que garanticen el flujo eficiente de la información entre áreas y las dependencias que desarrollan los procesos misionales" es pertinente manifestar que a partir de las funcionalidades con las que cuenta el aplicativo misional Matrix recibidas por la DNE o aquellas que han sido desarrolladas, se identificó la información que se procesa de acuerdo con las Macro-actividades definidas en el marco de los procesos de la Sociedad.

Se resalta que la información anterior, es procesada por las diferentes áreas misionales de la organización, siguiendo los lineamientos definidos en las políticas y procesos de la organización. Con respecto a esto, si bien los procedimientos no tienen como propósito principal la descripción detallada del flujo de información, si son la herramienta base para la gestión, proporcionando una guía en la ejecución y articulación de la operación. Además de establecer los estándares para el registro de las evidencias dentro de los sistemas de información, tal como se presenta en el siguiente esquema:

ESQUEMA DE ALINEACIÓN EN EL FLUJO DE INFORMACIÓN EN MATRIX



Fuente. Oficina de Planeación

4. Frente a la afirmación *"Se destaca el caso del folio de matrícula 384-68993 que fue objeto de destinación definitiva a favor de la Agencia Nacional de Tierras según consta en anotación 13 del 27 de diciembre de 2016 en el certificado de tradición y libertad; no obstante, mediante Resolución 988 del 18 de agosto de 2017 señala que este bien hace parte del inventario y está asignado a un depositario no registrado en SAE, por lo cual se resuelve disponerlo en administración directa de SAE y consigna dicha información en el certificado de tradición."*

Al respecto se precisa que el predio en mención fue transferido mediante Resolución 1346 de 2016, a favor de la ANT, previa viabilidad Técnica, Jurídica y administrativa, sin

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

embargo, a la fecha no ha sido posible materializar la entrega del bien a la entidad teniendo en cuenta que la ANT debe realizar caracterización de sus ocupantes determinando quienes pueden permanecer dentro del predio y sobre qué población se ejercerán funciones de policía administrativa, hecho que hasta la fecha se encuentra pendiente, y al no haber sido entregado físicamente, esta Sociedad está en la obligación de continuar ejerciendo los actos de administración correspondiente, como la remoción de un depositario provisional.

5. En relación con el FMI 162-3453 por $2.451 millones señala: "*Al respecto se precisa que el predio en mención fue asignado a favor de la ANT y esta sociedad mediante oficio radicado CS2018-001593 remitido el 01/02/2018 (Anexo 1.5.), solicitó el correspondiente registro a la Oficina de Instrumentos Públicos de Guaduas-Cundinamarca, trámite que se encuentra pendiente toda vez que se encuentra registrada la solicitud oferta de compra por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura y la Concesión de Magdalena, anotación que implica una imposibilidad jurídica frente al registro de anotación de destinación definitiva, en consecuencia, la entidad que debe solicitar el levantamiento o cancelación de la anotación es la Concesión y no SAE.*

6. Frente a: *"La evaluación permitió evidenciar que en los expedientes suministrados no reposan los soportes documentales que permitan conocer las actuaciones efectuadas sobre los mismos, ni el estado real de su situación jurídica y administrativa". El GIT de Archivo y Correspondencia realiza las siguientes precisiones:*

Características de los Expedientes Físicos

*Los expedientes entregados por la extinta DNE se encuentran en su estado natural tal como fueron entregados, teniendo en cuenta el art. 14 del acuerdo 02 del 2014 del Archivo General de la Nación. "**Artículo 14°. De la intervención de expedientes cerrados o transferidos**. Los expedientes cerrados o transferidos desde las oficinas o entidades que los gestionaron, tanto a archivos institucionales como a otras entidades, no podrán someterse a ningún tipo de intervención archivística en su ordenación, que pueda conducir a decisiones contradictorias o erradas; igualmente, se prohíbe la foliación o refoliación, así como la eliminación de documentos, la unificación de expedientes de procedencias diferentes o la separación de documentos."*

En relación con la "*conformación de los expedientes de la SAE*":

La SAE actualmente está implementando y dando cumplimiento al plan 4.5 del PINAR, (Plan Institucional de Archivos) plan para la identificación, selección, eliminación y/o inserción de documentos en sus respectivos expedientes de todo material documental pendiente por intervenir, plan que estaba presupuestado iniciar en mayo 2 de 2018 y realmente iniciado en abril 5 de 2018, es decir, con un mes de anticipación.

Lo anterior permite determinar que a mediano plazo la sociedad podrá contar con unos expedientes actualizados donde figuren todas las piezas documentales donde se evidencie su trámite inicial y final del asunto relacionado con cada expediente.

7. En relación con los inmuebles con FMI 50C1429962, 50C-1429963 y 50C-1429965, se precisa que *"(...) las diligencias de secuestro fueron practicadas el 17 y 18 de diciembre de 2015, las cuales no fueron realizadas bajo los mismos parámetros de entrega que desarrolla la Fiscalía General de la Nación para la entrega de activos en administración a esta sociedad, ya que los mismos hacían parte de un Patrimonio Autónomo, avalado mediante una Fiducia Mercantil irrevocable No. 2 - 77 entre Fiduciaria Bogotá S.A y La Sociedad Inversiones y Construcciones 79 S.A.S., conformándose el Patrimonio Autónomo Gran Estación Centro Comercial - FIDUBOGOTA S.A.*

Igualmente, en la diligencia de secuestro practicada por la Fiscal 44 de Extinción de Dominio, los bienes identificados con las matriculas 50c-1429962, 50c-1429963 y 50c-1429965, se recibieron como inmuebles; situación que derivó en la necesidad de gestionar varias reuniones con los integrantes del Patrimonio Autónomo que permitieron que la Fiscalía determinara que los citados bienes se encuentran legalmente secuestrados.
De la misma manera en el primer semestre del año 2016, a raíz de una solicitud emanada de esta sociedad, mediante radicado CS2016-015754 (Anexo 1.6.), la Fiscalía General de Nación, realizó el secuestro de los derechos fiduciarios del fideicomiso Gran Estación Centro Comercial y a hoy esta sociedad administra los mismos.

Sin embargo, como quiera que la primera diligencia de secuestro del año 2015 se realizó por los inmuebles, estos no pueden excluirse del inventario, ya que se recibieron y están inmersos dentro de la fiducia, de acuerdo con las políticas de asignación de depositario provisional a la totalidad de los activos recibidos, se genera la asignación. No obstante, en sesión 19 de 2017, se presentó el caso al comité de depositarios (Anexo 1.7.), advirtiendo de la situación, por lo cual la decisión del comité fue NO ratificar la asignación del Depositario.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el aplicativo funciona de manera automática, este relacionó al depositario con los activos de manera inmediata, situación que ya fue aclarada dentro de Matrix dando cumplimiento a la decisión del comité.

8. En relación con el inmueble con FMI 50N-509661 señala que: *"Al respecto, como se mencionó en líneas anteriores, el aplicativo MATRIX, recibido por parte de la DNE- no permite realizar descargas por venta debido a los problemas arquitectónicos del aplicativo y su funcionamiento. Sin embargo, mientras se cuenta con la versión 2.0 de MATRIX, dichos activos son llevados al estado "FRISCO en Proceso de Venta", para que las diferentes áreas misionales usuarias del inventario tengan la identificación y no los hagan parte de las acciones administrativas."*

9. Afirma en su oficio que "El inmueble identificado con FMI No. 50C-4855, se reporta como improductivo con asignación de depositario el 5 de marzo de 2013, sin embargo,

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

este inmueble se encuentra con destinación provisional a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional"

(...), la Gerencia de Bienes Inmuebles indica que el inmueble reportado a la fecha en Matrix como depósito provisional a favor de la Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos, mediante resolución 0111 del 05/03/13, emitida por la extinta DNE, no obstante, la figura real a la que corresponde dicha administración es la de Destinación provisional ya que la extinta DNE nombraba a las entidades de carácter público, nacional o territorial como depositarios provisionales a título gratuito. Anudado a lo anterior dichas aclaraciones y/o modificaciones se encuentran destinadas a ser saneadas dentro del plan choche de destinaciones provisionales a fin de que reflejen el estado administrativo real y se ajusten a la ley.

10. Menciona en su oficio que "El inmueble identificado con folio de matrícula No.50N-20358905 se encuentra con destinación provisional a la Policía Nacional desde el año 2009, sin embargo, en la información suministrada se reporta como en administración directa en estado improductivo".

(...) De acuerdo con la información de la Gerencia de Bienes Inmuebles, la extinta DNE mediante resolución 1319 del 15 de octubre de 2009, nombró como depositario provisional al Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional-Dirección de Antinarcóticos, quienes actualmente ocupan el bien y gozan de la tenencia del mismo desde la entrega material llevada a cabo el 12 de febrero de 2010, asumiendo las cargas propias del bien inmueble, posteriormente mediante resolución 0861 del 18 de julio de 2014, la extinta DNE, revocó parcialmente a la resolución 1956 del 31 de diciembre de 2010, por medio de la cual designó como depositario provisional del bien inmueble en referencia a la SAE, no obstante el bien inmueble nunca salió del ámbito de la administración de la Policía Nacional, no obstante dicho nombramiento fue solo documental y no se materializó. Por lo anterior esta sociedad mediante Resolución 1045 del 08 de septiembre de 2017, ratifica al Ministerio de Defensa-Policía Nacional como Destinatario Provisional, siendo esta ultima la figura administrativa ajustada a ley.

11. Afirma en su oficio que "El inmueble identificado con FMI 001-244326 se encuentra reportado con depositario provisional desde el 7 de diciembre de 2010, sin embargo, el citado inmueble fue entregado para administración por decisión judicial al Fondo de Reparación de Victimas según acta de secuestro y entrega al fondo mencionado, suscrita por la Fiscalía General de la Nación el 31 de agosto de 2015, en la que consta la participación en calidad de acompañamiento de un representante de la SAE".

En relación con su afirmación, es importante resaltar que el bien mencionado se encuentra actualmente descargado, por lo cual la inconsistencia respecto del depósito provisional del 2010 quedó subsanada ya que el activo no es siendo administrado, se encuentra descargado y el deposito provisional correspondía al mecanismo de administración que alguna vez tuvo el bien.

12. Por otra parte, ante la afirmación "Así mismo, se evidenciaron FMI que posterior a la venta y como consecuencia del no retiro del aplicativo MATRIX nuevamente se les asigna

depositario o se les suspende y retira el poder dispositivo sobre el inmueble, anotaciones que se registran ante la Oficina de instrumentos Públicos respectiva".

Al respecto es preciso indicar que de conformidad con el artículo 99 de la Ley 1708 de 2014, el administrador del FRISCO está facultado para designar mediante resolución al depositario provisional según la naturaleza del bien, persona jurídica, sociedad, establecimiento o unidad de explotación económica, esto en concordancia con lo preceptuado en el artículo 2.5.5.6.2 del Decreto 2136 de 2015 que señala "El Administrador del FRISCO comunicará a las autoridades encargadas de llevar registro de los bienes, su decisión sobre el depositario provisional y las que la modifiquen, ratifiquen, adicionen o revoquen".

Lo anterior, no implica que una vez inscrita la medida de administración propia de las funciones de esta sociedad, con esta medida se limite la libre disposición de los bienes en el sentido de excluirlos de algún modo del comercio. No obstante, es menester aclarar que la Fiscalía General de la Nación en ejercicio de sus funciones como ente investigador si puede afectar la libre disposición de los bienes como consecuencia de un trámite judicial en curso, preservando anticipadamente una consecuencia previsible propia de las resultas del proceso de extinción de dominio tal como lo determinan los artículos 87 y 88 de la Ley 1708 de 2014.

Por todo lo anterior, ante la afirmación "SAE, no tiene conocimiento pleno del estado de los bienes inmuebles que tiene bajo su administración; ni sobre los bienes que ha dispuesto definitivamente, situaciones que afectan los principios de eficacia y eficiencia toda vez que la ausencia de un inventario concreto y depurado que permita contar con información transparente y precisa " se considera que queda respondida, ante la evidencia de todos los casos anteriores frente al control de la totalidad de los activos, como también se encuentra enfocada a asegurar el control de la información de los estados de estos.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

La CGR acepta el mantener en el inventario los bienes sobre los cuales no hay entrega física a la ANT o URT; sin embargo, no se aceptan los argumentos para 35 bienes inmuebles identificados con los FMI relacionados en el anexo 1, en razón a que se incorporan 26 bienes inmuebles reportados como *"DESCARGADO DEL INVENTARIO"*, ocho (8) "PENDIENTES DE ENTREGA" y uno (1) con "*SEGÚN RESOLUCION 1045 DEL 2017 ESTAN ORDENANDO RATIFICAR A LA POLICIA NACIONAL COMO DESTINATARIO PROVISIONAL*"; debido a que en la información oficial entregada a la CGR con corte a 31 de diciembre de 2017, estos bienes hacen parte del inventario; es decir, se deduce que se retiraron con posterioridad a lo señalado por la CGR; adicionalmente, no se indicaron las razones por la cuales hacían parte del inventario, ni la fecha de descargue, razón por la cual no es factible desvirtuar el hallazgo.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En relación con los FMI 166-3809, 166-3810 y 166-15187 señalan que fueron descargados con posterioridad a la información entregada a la Auditoria sin hacer referencia alguna a la inexistencia del procedimiento de donación, razón por la cual permanece la observación en este sentido.

La SAE no desvirtúa que a pesar de haber registrado los bienes en la Oficina de Instrumentos Públicos desde 2016 y parte de 2017, estos no han ingresado al patrimonio del Fondo ni se han realizado oportunamente las gestiones necesarias para el saneamiento y disposición final de los mismos para efectos de dar cumplimiento al procedimiento de devolución de activos señalado en la respuesta.

En relación con la inexistencia protocolos que garanticen el flujo eficiente de la información entre áreas y las dependencias que desarrollan los procesos misionales, del numeral 3, la SAE manifestó que: *"... Se resalta que la información anterior, es procesada por las diferentes áreas misionales de la organización, siguiendo los lineamientos definidos en las políticas y procesos de la organización. Con respecto a esto, si bien los procedimientos no tienen como propósito principal la descripción detallada del flujo de información, si son la herramienta base para la gestión, proporcionando una guía en la ejecución y articulación de la operación."*, argumentos que no desvirtúan la inexistencia de los canales y protocolos de comunicación entre ellos, que permitan conocer en todo momento el estado de los activos independientemente de la etapa o proceso de gestión en el que se encuentren.

En relación con el FMI 162-3453, los argumentos presentados para la omisión del registro del bien se aceptan parcialmente; por cuanto, no se desvirtúa que la medida cautelar impuesta por la Concesión del Alto Magdalena fue del 21 de junio de 2017 y la destinación definitiva en septiembre de 2017; es decir la destinación se realizó tres (3) meses después sin realizar por parte de SAE un alistamiento previo que validara el estado administrativo, jurídico y catastral del bien, de forma tal que permita el registro y entrega física de los bienes objeto de destinación.

Así mismo, no se desvirtúa por cuanto SAE señala que por diversos motivos de tipo administrativo no se han realizado las descargas del inventario, y que por lo mismo se llevarán a cabo acciones procedimentales y tecnológicas para cumplir con la disposición final, por lo cual no solo se mantienen lo expuesto por la CGR, sino que se evidencia un beneficio orientado al control y seguimiento periódico.

Si bien en cierto, SAE ha efectuado una revisión de la arquitectura empresarial para el desarrollo de su quehacer institucional; no es menos cierto que, desde el 2010 ha administrado información de los bienes en calidad de depositario provisional y que a 31 de diciembre de 2017 llevan casi cuatro (4) años de administración sin ajustar los sistemas de información, para adaptarlos a las necesidades de la organización, por el contrario continúan con las problemáticas heredadas de la DNE, de lo cual se deduce falta de eficiencia, eficacia y

oportunidad en su solución, considerando que a partir de mayo de 2018 se espera que entre en operación las funcionalidades de control y descargue de disposición final bajo cualquier modalidad.

Respecto a que no reposan en los expedientes los soportes documentales que permitan conocer las actuaciones efectuadas sobre los mismos, ni el estado real de su situación jurídica y administrativa, según SAE los expedientes recibidos de la DNE, por disposición legal, no pueden ser sometidos a modificaciones desde el punto de vista archivístico, situación que no desvirtúa o justifica la falta de soportes en los expedientes de los activos analizados con posterioridad a su recibo, por el contrario SAE manifestó que se encuentra en desarrollo del Plan institucional de archivos que le permitirá solventar esta situación.

Frente a los inmuebles identificados con los FMI, 50C1429962, 50C-1429963 y 50C-1429965, SAE señala que no pueden excluirse del inventario, hecho no cuestionado por la CGR, dado que la observación versa sobre la realidad administrativa de los activos, los cuales no deberían reportarse como independientes ni tener asignado depositario porque no es la forma de administración que tienen en la realidad. Así mismo, la SAE manifestó que en sesión 19 de 2017, se tomó la decisión de no ratificar la asignación del depositario para estos activos, sin embargo, este argumento no es cierto, por cuanto al revisar el acta de esta sesión se encuentra que la solicitud frente al tema fue: *"... se solicita que se apruebe la remoción de los 97 inmuebles asignados a los depositarios y proceder con la des asignación de dichos activos en el sistema. En caso que la resolución de asignación se haya expedido, se solicita aprobar la remoción de los bienes que corresponden".*

En tal sentido, la decisión tomada fue: *"Los miembros del comité* ***no aprueban la solicitud*** *anterior teniendo en cuenta que no se presentó la votación mínima requerida."* (Subrayado fuera del texto). Es decir, como efectivamente se reporta a la fecha, estos inmuebles se encuentran con designación de depositario.

Frente al inmueble con el FMI 50N-509661, no se presentan argumentos que desvirtúen la situación ya que como se evidenció, al inmueble le fue asignado depositario aunque fue vendido en 2015.

En cuanto al inmueble con FMI 50C-4855, reportado con asignación de depositario en 2013 cuenta con destinación provisional a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, SAE acepta la situación.

Respecto al inmueble con FMI 50N-20358905 con destinación provisional a la Policía Nacional desde el 2009; y reportado en administración directa en estado improductivo, si bien se justifica la situación del inmueble, esta no fue la información oficial suministrada inicialmente por SAE.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para el caso del inmueble con FMI 001-244326, si bien SAE informa que ya fue descargado del inventario, en la información entregada a la CGR este fue reportado como parte del inventario de bienes administrado.

Finalmente, frente a los 537 FMI[17] que fueron comercializados y enajenados por SAE aún registrados en el inventario 2017, la entidad argumentó restricciones del sistema heredado de la DNE para retirar del sistema de información los bienes comercializados, argumento que no desvirtúa los hechos observados, por lo cual se mantiene.

Por los argumentos expuestos, el hallazgo se mantiene.

Para concluir y dado que la información cuantitativa y cualitativa del inventario es aspecto fundamental para SAE, toda vez que constituye la base para la toma de decisiones estratégicas orientadas a mejorar la gestión administrativa; así como para la administración de riesgos y retroalimentación de los procesos, es importante, que SAE tome medidas efectivas, oportunas y eficientes que permitan superar las deficiencias presentadas en anteriores administraciones y propenda por mantener un inventario consistente, identificado y ajustado a la realidad jurídica, técnica y económica de los activos.

Hallazgo 2. Administración de la Información del Proceso Misional

La caracterización del macroproceso de tecnología de la información (en adelante TI) señala que la operación se basa en el modelo de Seguridad de la información, el cual se desarrolla bajo el "*Modelo de Seguridad y Privacidad del Ministerio de las TICS y la norma Técnica ISO27001:2013*". La citada norma ISO referencia a la ISO 27000[18], la cual define en el numeral 3.36 la integridad como la propiedad de exactitud y completitud de la información y en el numeral 3.7 la disponibilidad, como la propiedad de acceso y uso por demanda a una entidad autorizada.

Así mismo, el Procedimiento para el mejoramiento de la calidad de los datos P-DE2-149 establece entre las dimensiones de calidad de los datos, seis (6) puntos claves para asegurar la calidad de los procesos: completitud, consistencia, disponibilidad, precisión / exactitud, integridad y trazabilidad.

---

17 En razón a la cantidad no se discriminan en la observación, pero los datos están disponibles en los papeles de trabajo para su consulta.
18 La norma ISO27000 referencia la norma ISO27000: "Information technology — Security techniques — Information security management systems — Overview and vocabulary"

Revisadas de forma aleatoria las actas de control de cambios, se encuentra que se llevan a cabo ajustes en la información registrada en la base de datos del aplicativo Matrix versión 1.5, en el portal de Depositarios y en el módulo de asignación automática. Si bien la modificación de los datos está siendo adelantada a través de un procedimiento definido, el cual involucra la autorización del comité de cambios y el manejo de copias de respaldo previas al cambio, es un indicador de que la información registrada no cumple con las características de calidad que los procesos misionales que SAE requieren.

Adicionalmente, tanto para los cambios que se adelantan por funcionalidad, como los de base de datos, se evidencia que la validación y ejecución del cambio consumen un tiempo, los cuales en algunos casos los usuarios los reportan como excesivos, por lo cual se puede inferir que la información existente en los sistemas de información no se encuentra actualizada. A título de ejemplo, en el tema 8 del acta 76 del citado comité, en la cual se menciona la demora en la validación.

De otra parte, si bien es cierto en la arquitectura empresarial SAE ha definido los procesos estratégicos, misionales y de apoyo que definen el quehacer de la Entidad, no es menos cierto que no está alineada con la automatización actual de la organización por cuanto están en desarrollo el módulo de *"Recepción y Registro"* y algunos segmentos de los módulos de Diagnóstico y Alistamiento de activos, Disposición temprana, Disposición final y Rezagos. De igual forma, están por desarrollar el módulo de Alistamiento y Control de destinación provisional, entre otros. Lo anterior, como consecuencia del recibo de sistemas de información de la DNE, con una funcionalidad y estructura de datos insuficiente para las necesidades de SAE, pero con información vigente y que debe ser administrada.

Es decir, se ha generado la obligación de ajustes al aplicativo y la migración de información en condiciones inadecuadas; situación que obliga a la actualización posterior de los datos cargados en los sistemas; así como, la ejecución de sentencias SQL para actualizar la información que la funcionalidad del usuario final no permite; muestra de ello es la entrada en producción de la versión 1.5 de Matrix, en donde no se adelantó una preparación de información para ser migrada. De igual manera, para la entrada en producción de los módulos de la primera fase de la versión 2.0 se tiene previsto el cargue de la información en las condiciones en que les sea suministrada por las áreas y en la operación en el sistema adelantar la depuración, dejando registrada la trazabilidad de los ajustes realizados.

Si bien la entidad no cuenta con un sistema que cubra todo el proceso y permita llevar el registro del flujo completo de la información de manera programada, no tiene definidos protocolos de almacenamiento, actualización y distribución en los

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

medios existentes para todas las áreas de la entidad, que garantice la depuración de la información antigua y un registro adecuado de los datos para las gestiones actuales.

Las anteriores acciones se hacen imprescindibles para contar con un registro de la información en una estructura de datos estandarizados que garantice a la Entidad que una vez la Oficina de Gestión de la Información disponga en producción los nuevos desarrollos de software pueda llevarse a cabo la migración de datos consistentes y veraces al sistema.

En conclusión, el acceso a la base de datos para realizar los ajustes de la información contenida, aunque sean documentados, genera riesgo de confianza tanto para los usuarios internos, como para los entes externos, frente a la veracidad de la información registrada en el sistema, por cuanto toda emisión de información requiere de un proceso previo de validación por parte del usuario.

Finalmente, existe riesgo en la toma de decisiones internas y de terceros, fundamentado en la calidad de información presentada en los informes generados por SAE que no superan las pruebas de integridad y confiabilidad aplicadas, por cuanto, se presentan interrupciones en el flujo del proceso al trabajar con información imprecisa, incompleta y desactualizada. Por ejemplo, el módulo de Asignación de depositarios opera con la información registrada en las bases de datos de activos y depositarios, por tanto, se requiere que la información sea consistente de manera que el algoritmo de análisis de las variables opere correctamente.

RESPUESTA DE LA SAE

Con relación a la afirmación: "Revisadas de forma aleatoria las actas de control de cambios, se encuentra que se llevan a cabo ajustes en la información registrada en la base de datos del aplicativo Matrix versión 1.5, en el portal de Depositarios y en el módulo de asignación automática. Si bien la modificación de los datos está siendo adelantada a través de un procedimiento definido, el cual involucra la autorización del comité de cambios y el manejo de copias de respaldo previas al cambio, es un indicador de que la información registrada no cumple con las características de calidad que los procesos misionales de SAE requieren."

El procedimiento para el mejoramiento de la calidad de los datos P-DE2-149 fue obtenido del proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Información desarrollado en la SAE, con el fin de contar con las herramientas para asegurar la calidad de la información. El Modelo de Calidad de la Información se sustenta en la necesidad de mantener en equilibrio tres elementos:

- *Procesos*
- *Aplicativos*

- *Datos*

Los procesos son ajustados de acuerdo con las necesidades del negocio a través de la Oficina Asesora de Planeación, permitiendo mantener alineado el negocio y sus necesidades con los objetivos de la organización. A partir de estos ajustes se definen las modificaciones que requieren los aplicativos o bien sea la necesidad de la creación de nuevos aplicativos, especialmente el misional, para responder a las necesidades del negocio de una manera adecuada, estructurada y organizacionalmente analizada.

El tercer punto tiene que ver con el ajuste del dato, el cual se dará a partir de la aplicación del proceso, dentro de las aplicaciones desarrolladas por medios naturales, de lo contrario realizar la modificación del dato sin obtener estos dos criterios previos, tendrá como consecuencia que el dato vuelva a perder rápidamente el nivel de calidad que se haya podido obtener previamente de acuerdo con su proceso.

En este momento en la SAE, tal y como se ha comunicado reiterativamente a la Contraloría, el aplicativo está siendo desarrollado de acuerdo con los procesos definidos. Por lo tanto, el equilibrio requerido para mantener la calidad de la información aún no se encuentra establecido, además que en varios procesos falta por desarrollarse completamente la funcionalidad, para permitir a los usuarios finales mantener actualizados los datos que de manera natural sufren cambios, así que, más que el hecho de realizar un cambio en un dato, está la necesidad de actualizar la información con las herramientas con las que se cuenta en este momento.

Ahora bien, como se precisa en varias oportunidades, la información recibida por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) y la definición de nuevas políticas en la operación, hacen que la información deba sufrir transformaciones inmediatas, las cuales se han venido ejecutando a medida que se va avanzando en el proceso, y ante esta necesidad se creó un comité de cambios, en virtud de gestionar los cambios con los controles adecuados tal y como lo han mencionado. Este comité de cambios se encuentra enmarcado dentro de las mejores prácticas ITIL (Information Technology Infrastructure Library), utilizando la mesa de ayuda GLPI (Gestionnaire Libre de Parc Informatique) con la cual cuenta la SAE en este momento y atendiendo a las necesidades de la entidad de la manera como lo recomienda ITIL ajustado a los procesos de la SAE, siendo la vía alterna al mejoramiento de los datos por no contar con la totalidad de la funcionalidad desarrollada.

Frente a la afirmación que menciona que "Adicionalmente, tanto para los cambios que se adelantan por funcionalidad, como los de base de datos, se evidencia que la validación y ejecución del cambio consumen un tiempo, los cuales en algunos casos los usuarios los reportan como excesivos, por lo cual se puede inferir que la información existente en los sistemas de información no se encuentra actualizada. A título de ejemplo, en el tema 8 del acta 76 del citado comité, en la cual se menciona la demora en la validación."

Al respecto, dentro del proceso existen controles para adelantar las gestiones de cambio, buscando minimizar los riesgos al momento de ajustar un dato, por lo que la validación del líder del proceso es de vital importancia para ejecutar los ajustes. El tiempo excesivo que se menciona es ocasionado por el líder del proceso que demanda el ajuste, por lo

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que afirmar que ocasiona demoras excesivas, está en cabeza del líder o jefe directo de quien realiza la solicitud quien a su vez es quien toma decisiones con esta información.

Referente a la afirmación que menciona que "De otra parte, si bien es cierto en la arquitectura empresarial SAE ha definido los procesos estratégicos, misionales y de apoyo que definen el quehacer de la Entidad, no es menos cierto que no está alineada con la automatización actual de la organización por cuanto están en desarrollo el módulo de "Recepción y Registro" y algunos segmentos de los módulos de Diagnóstico y Alistamiento de activos, Disposición temprana, Disposición final y Rezagos. De igual forma, están por desarrollar el módulo de Alistamiento y Control de destinación provisional, entre otros. Lo anterior, como consecuencia del recibo de sistemas de información de la DNE, con una funcionalidad y estructura de datos insuficiente para las necesidades de SAE, pero con información vigente y que debe ser administrada.

Es decir, se ha generado la obligación de ajustes al aplicativo y la migración de información en condiciones inadecuadas; situación que obliga a la actualización posterior de los datos cargados en los sistemas; así como, la ejecución de sentencias SQL para actualizar la información que la funcionalidad del usuario final no permite; muestra de ello es la entrada en producción de la versión 5.1 de Matrix, en donde no se adelantó una prèparación de información para ser migrada."

Al respecto, primero se aclara que la versión mencionada de Matrix no es la 5.1 sino la 1.5. En segundo lugar, se aclara que el procedimiento para el mejoramiento de la calidad de los datos está definido para ser utilizado por el negocio en el momento que se requiera y el proceso mismo de arreglar toda la información, debe responder al modelo de Mejoramiento de la Calidad de la Información para que el equilibrio entre los Procesos, los Aplicativos y los Datos aseguren que solamente se desmejore la calidad por efectos naturales del dato, por lo tanto, en ningún sentido se considera que el proyecto deba ser detenido hasta que se logre el mejoramiento de la calidad de la información, ni mucho menos que la información no pueda ser mejorada en un ambiente controlado, asegurando la trazabilidad y el uso de las herramientas que permitan su mejoramiento.

El ejemplo claro, es que ante la decisión organizacional de contar con un recaudo centralizado de todos los contratos de los bienes administrados por el FRISCO y la necesidad de contar con la herramienta que permitiera desarrollar la totalidad de los procesos que involucran la función, se decidió implementar el desarrollo y puesta en funcionamiento del aplicativo Matrix 1.5, el cual a diferencia de su predecesor Olympus cuenta con una renovación tecnológica, mejoramiento de las funcionalidades de acuerdo a las necesidades del negocio y la posibilidad de ejecución del proceso a través de la consulta del inventario real proveniente de Matrix 1.0 (anexo- presentación).

De igual manera, para la entrada en producción de los módulos de la primera fase de la versión 2.0 se tiene previsto el cargue de la información en las condiciones en que les sea suministrada por las áreas y en la operación en el sistema adelantar la depuración, dejando registrada la trazabilidad de los ajustes realizados.

Con relación a la afirmación que menciona que "Si bien, la entidad no cuenta con un sistema que cubra todo el proceso y permita llevar el registro del flujo completo de la

información de manera programada, no tiene definidos protocolos de almacenamiento, actualización y distribución en los medios existentes para todas las áreas de la entidad, que garantice la depuración de la información antigua y un registro adecuado de los datos para las gestiones actuales.

Las anteriores acciones se hacen imprescindibles para contar con un registro de la información en una estructura de datos estandarizados que garantice a la Entidad que una vez la Oficina de Gestión de la Información disponga en producción los nuevos desarrollos de software pueda llevarse a cabo la migración de datos consistentes y veraces al sistema.

En conclusión, el acceso a la base de datos para realizar los ajustes de la información contenida, aunque sean documentados, genera riesgo de confianza tanto para los usuarios internos, como para los entes externos, frente a la veracidad de la información registrada en el sistema, por cuanto toda emisión de información requiere de un proceso previo de validación por parte del usuario."

Se reitera que no existe restricción alguna entre el mejoramiento de la calidad de la información y la terminación del aplicativo, entre otras debido a que el mejoramiento de la calidad de la información es un proceso continuo y permanente que sobrepasa las capacidades del aplicativo porque los mismos pueden perder su calidad de manera natural, como es el caso de las direcciones, las cuales pierden validez cada vez que el usuario cambia de domicilio.

Por lo tanto, no queda clara la necesidad de amarrar el proyecto, el cual por definición tiene un término finito al tener un inicio y un fin establecidos, con un proceso, el cual por definición también, es una herramienta operativa que permite realizar una serie de actividades de manera ordenada y obedeciendo a las necesidades del negocio de acuerdo con los pasos definidos por el mismo.

Frente al argumento que refiere que "Finalmente, existe riesgo en la toma de decisiones internas y de terceros fundamentado en la calidad de información presentada en los informes generados por SAE que no superan las pruebas de integridad y confiabilidad aplicadas, por cuanto, se presentan interrupciones en el flujo del proceso al trabajar con información imprecisa, incompleta y desactualizada. Por ejemplo, el módulo de Asignación de depositarios opera con la información registrada en las bases de datos de activos y depositarios, por tanto, se requiere que la información sea consistente de manera que el algoritmo de análisis de las variables opere correctamente."

Al respecto no se conoce las pruebas de integridad y confiabilidad aplicadas a la información, debido a que se considera que si bien la información a requerido ajustes por las razones mencionadas anteriormente, también es cierto que estos cambios no corresponden a un volumen alto.

Por ejemplo, los contratos que a hoy son más de 4.200 y cada uno tiene más de 170 campos, suman más de 714.000 datos, de los cuales no hemos modificado más de 25 en cada uno de los cerca de 200 tiquetes que hemos recibido, por lo tanto estamos hablando que hemos modificado menos del 1% de los datos de los contratos desde su puesta en

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

producción en septiembre de 2016 y si mencionamos el caso de Depositarios de Sociedades la cantidad de datos del negocio es todavía mayor y su porcentaje de cambios aún menor que el caso anterior.

En resumen, consideramos que el proceso de Mejoramiento de la Calidad de la Información no debe estar amarrado con el proyecto de entrega del aplicativo Matrix, de tal forma que la información puede ser cargada en el estado en que se encuentre y utilizar las herramientas que el aplicativo contenga para mejorar la calidad de la información, en tanto se cuente con estas, o el comité de cambios para los (sic)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La OGI de la SAE, frente a los ajustes de datos observados por la CGR en las actas de control de cambios, manifiesta que el procedimiento para el mejoramiento de la calidad de los datos P-DE2-149 fue obtenido del proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Información desarrollado en la SAE, con el fin de contar con las herramientas para asegurar la calidad de la información, para permitir a los usuarios finales mantener actualizados los datos que de manera natural sufren cambios; así mismo pone de presente que el aplicativo está siendo desarrollado. Por lo tanto, el equilibrio requerido para mantener la calidad de la información aún no se encuentra establecido, además que en varios procesos falta por desarrollarse completamente la funcionalidad.

Aclara adicionalmente que la ejecución de ajustes de datos mediante la metodología del comité de cambios se encuentra enmarcado dentro de las mejores prácticas ITIL, siendo la vía alterna al mejoramiento de los datos por no contar con la totalidad de la funcionalidad desarrollada y explica que las demoras en la ejecución de los cambios requeridos obedecen al tiempo de análisis para la validación efectuado por el líder del área solicitante.

Frente al estado de desarrollo parcial de las necesidades del negocio y la falta de alistamiento de la información a ser migrada que genera necesidad de ajuste posterior de los datos a través del Comité de cambios, la OGI de la SAE aclara que el procedimiento para el mejoramiento de la calidad de los datos está definido para ser utilizado por el negocio en el momento que se requiera y el proceso mismo de arreglar toda la información, debe responder al modelo de Mejoramiento de la Calidad de la Información para que el equilibrio entre los Procesos, los Aplicativos y los Datos aseguren que solamente se desmejore la calidad por efectos naturales del dato, por lo tanto, en ningún sentido se considera que el proyecto deba ser detenido hasta que se logre el mejoramiento de la calidad de la información, ni mucho menos que la información no pueda ser mejorada en un ambiente controlado, asegurando la trazabilidad y el uso de las herramientas que permitan su mejoramiento.

La respuesta dada por SAE se enmarca en los procedimientos existentes relacionados con la administración de los datos en los módulos del sistema desarrollado por la Oficina de Gestión de la Información; sin embargo el análisis llevado a cabo por la CGR se realizó a nivel macro; en primer lugar, a partir de cruce de la información entregada por la SAE (Inventario de activos, asignaciones automáticas, depositarios de las convocatorias, depositarios retirados, entre otros), se encontraron falencias en la calidad de los datos, tanto a nivel de completitud y estandarización en el diligenciamiento de los campos por cada una de las áreas, así como diferencia en el estado del proceso reportado; en segundo lugar en la revisión del plan de mejoramiento de la SAE relacionado con los cambios a nivel de las bases de datos de los sistemas de información, se realizó revisión de las actas de control de cambios y de arquitectura empresarial con el propósito de conocer la proyección de desarrollos de software, sus despliegues, cargue y ajuste de información.

Así las cosas, el hallazgo presentado por la CGR no se circunscribe únicamente al análisis de los datos existentes en la capa de persistencia de los sistemas de información de la SAE, en donde se detectó que existe necesidad de cambio de datos por parte de la OGI a petición de los usuarios de la SAE, debido a falencias de la funcionalidad existente, actualmente en construcción; el hallazgo se enfoca adicionalmente en la necesidad de establecer protocolos para el registro de la información por parte de las áreas no automatizadas, con lo cual se garantice la calidad de los datos que soportan el proceso misional, la toma de decisiones gerenciales y se pueda llevar a cabo el cargue de datos consistentes a los aplicativos que la OGI disponga en producción.

En este orden de ideas, no se sugiere que se detenga el proyecto de desarrollo mientras se adelanta la depuración de información por parte de las áreas, sino a la puesta en operación del Procedimiento para el mejoramiento de la calidad de los datos.

Por lo anteriormente expuesto, el hallazgo se mantiene, en el sentido que la situación evidenciada por la CGR no fue analizada por parte de la SAE en el ámbito de toda la Entidad, incluyendo el manejo de la información por parte de las áreas no automatizadas, sino desde el punto de vista técnico del manejo de los datos en los sistemas de información que se encuentra desarrollando la Entidad.

Hallazgo 3. Calidad de la Información Sociedades Activas

El CNE entre las Políticas definidas para la Administración del FRISCO, formalizadas en la Resolución 0005 del 3 de mayo de 2016, establece en el Artículo 10. *"Medidas Preventivas. El Administrador del Frisco, deberá adoptar medidas preventivas para: "Conservar registros adecuados".*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Código de Ética y Buen Gobierno de SAE contempla dentro del numeral 5 relativo al Manejo de la Información que *"Los destinatarios del Presente Código, en relación con la información que suministren, deberán observar que la misma corresponda a la verdad y que esté apoyada en documentación cierta y auténtica".*

La SAE como administrador del FRISCO, en cumplimiento al mandato dado en la Ley 1708 de 2014, expidió la Resolución 351 del 24 de septiembre de 2015 mediante la cual creó el GIT de Aseguramiento y Control de la Información, adscrito a la Gerencia General de la SAE, cuyas funciones, entre otras son: *"(...)*

6. Identificar las falencias e inconsistencias presentadas en los inventarios de activos entregados por la extinta DNE o aquellas que tengan que ver con omisiones o faltantes de información, documentar el respectivo hallazgo y realizar seguimiento a las áreas responsables en la ejecución de las acciones que permitan subsanar el mismo. (...)
15. Llevar estricto control en el sistema de información, sobre los bienes que sean objeto de extinción de dominio, devolución o enajenación por parte de las autoridades judiciales.
16. Revisar y aprobar la información de los activos registrada en el sistema de información.
19. Generar los consolidados y reportes del aplicativo de información, siendo el único canal emisor para la entrega de datos oficiales a la gerencia general."

Posteriormente emitió la Resolución No. 308 del 10 de mayo de 2017, mediante la cual se establecen las funciones de las dependencias de la entidad. En el Artículo 11 se consagran las funciones de la Gerencia de Sociedades Activas y en lo relacionado con el Macroproceso de Diagnóstico y Alistamiento de Activos el Numeral 3 establece: *"Adelantar las acciones necesarias para sanear la información de los establecimientos de comercio y/o Sociedades Activas, permitiendo contar con la información necesaria para la toma de decisiones".*

Producto del análisis realizado por la CGR se evidenció inconsistencia en la información suministrada por la SAE con relación a las Sociedades que administra actualmente y al número de activos asignados a algunos Depositarios Provisionales de éstas, en los siguientes casos:

1. Reportó en las comunicaciones CS 2018 000995 del 25 de enero de 2018 y CS2018-004290 del 28 de febrero de 2018[19] como extinta la sociedad Hotel Internacional Sun Rise Beach de San Andrés S.A., cuando ésta se administra por SAE como una Sociedad Activa en Proceso de extinción de dominio de acuerdo con la información que reposa en el expediente suministrado a la CGR.

[19] En respuesta a los requerimientos Números AG8-1-4 del 22 de diciembre de 2017 y AG8-1-26 del 7 de julio de 2018.

2. Las 29 sociedades activas en proceso relacionadas en la tabla siguiente, que representan el 74,35% de la reportadas en administración directa y tienen embargado el 100% de la participación accionaria, se reportaron en administración directa, no obstante tener asignado al cierre de la vigencia 2017, depositario provisional para su administración y manejo.

Tabla 3. Sociedades activas en proceso de extinción (100% participación accionaria embargada)

# DE BIEN MATRIX	# DE BIEN MATRIX	# DE BIEN MATRIX
10600025003132	10600099003206	10600573008932
10600493008852	10600554008913	10601030009389
10600588008947	10600961009320	10601134009493
10601157009516	20601280009639	20601299009658
20601382009741	20601414009773	20601363009722
20601412009771	10601669015667	20601431009790
20601499012649	30601857029158	20601734023754
30601870029679	30601874029683	30601903030543
30601951031231	30601955031235	30601953031233
30601971031310	10600108003215	

Fuente: Información tomada de la respuesta al oficio AG81-26 Punto 7A suministrada por SAE
Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior denota deficiencias en la calidad y control en el manejo de la información de los activos que administra SAE, entre estos las sociedades, lo cual impide la toma de decisiones acorde al estado real de los activos, su adecuado control, seguimiento, supervisión y administración.

RESPUESTA DE LA SAE

La SAE mediante oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018 manifestó:

" 1. De acuerdo con su afirmación "Reportó en las comunicaciones CS 2018 000995 del 25 de enero de 2018 y CS2018-004290 del 28 de febrero de 2018[1] como extinta la sociedad Hotel Internacional Sun Rise Beach de San Andrés S.A., cuando ésta se administra por SAE como una Sociedad Activa en Proceso de extinción de dominio de acuerdo con la información que reposa en el expediente suministrado a la CGR".

La Gerencia de Sociedades Activas realiza la siguiente precisión:

La sociedad comercial fue constituida mediante escritura pública No. 93 de fecha 6 de marzo de 1980 de la Notaria Única de San Andrés, con el carácter de limitado, bajo la

[1] En respuesta a los requerimientos AG8-1-4 del 22 de diciembre de 2017 y AG8-1-26 del 7 de julio de 2018.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

denominación HOTEL INTERNACIONAL SUNRISE BEACH DE SAN ANDRES LTDA., con vigencia inicial hasta el 30 de junio del 2012. El día19 de agosto de 1992 mediante la Escritura Pública No. 5774 de la Notaria Décima de la ciudad de Cali se transformó en una sociedad anónima, cambiando su denominación por la del ***HOTEL INTERNACIONAL SUNRISE BEACH DE SAN ANDRÉS S.A****., y su domicilio es San Andrés isla.*

La Asamblea de fecha del 17 de febrero de 2011 ordenó la ampliación de la vigencia de la sociedad por 20 años más, es decir, hasta el año 2032.

A través de memorandos CI2015-0010719, CI2015-002179 del año 2015 la Gerencia de Sociedades Activas solicitó la intervención de la Vicepresidencia Jurídica (anexo 11) con el fin de obtener el registro de la decisión adoptada en el proceso de extinción de dominio, en atención a que de la lectura de la parte motiva de la sentencia se desprende la decisión de los despachos de conocimiento de decretar la extinción de dominio sobre las acciones de la Sociedad Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andres S.A, sin embargo, en la parte resolutiva de la sentencia no se incluyó la sociedad ni los establecimientos.

Sobre el proceso de extinción de dominio nos permitimos relatar los siguientes hechos y gestiones adelantadas por SAE para aclarar su situación jurídica:

16-12-1997: La Fiscalía General de la Nación, mediante resolución procede a dar inicio al trámite de Extinción de Dominio, ordenando el embargo, secuestro, ocupación de los bienes y consecuentemente la suspensión del poder dispositivo sobre los bienes en cabeza del señor (...), de sus familiares, colaboradores y sociedades conformadas por aquellos.

24-12-1997: La Fiscalía adicionó la Resolución del 16 de diciembre del mismo año, ordenando la ocupación y suspensión del poder dispositivo del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 450-11927 de la Sociedad Hotel Internacional Sunrise Beach San Andrés S.A., y del Establecimiento de Comercio denominado Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andres Isla.

2004: Mediante sentencia de extinción de dominio de fecha 09 de julio de 2004, el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado Descongestión Extinción de Dominio de Bogotá, se decreta la extinción del derecho de dominio sobre los bienes del señor (...).

En las consideraciones de la sentencia el Ad-quo, resuelve la oposición presentada por parte del Hotel en la cual al terminar de hacer un análisis de ésta informa que decreta la extinción del derecho de dominio de los bienes cuya propiedad ostenta la Sociedad Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés, a favor del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado[20].

---

[20] Pág. 169 a 186 Sentencia Proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de fecha 09 de julio de 2004. Radicado J-012-2 ED (F-039 ED)

De igual forma, en cuanto a los bienes a los cuales se les declaró la extinción del derecho de dominio, el juez de primera instancia enuncia al Establecimiento de Comercio Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés S.A.[21]

Dicha providencia, en el resuelve no se pronunció ni hace alusión a la extinción del derecho de dominio sobre la Sociedad Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés S.A., ni sus establecimientos de comercio.

26-10-2004: Mediante providencia el Tribunal Superior de Bogotá confirma la decisión proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado Descongestión Extinción de Dominio de Bogotá.

12-06-2012: Mediante oficio 601-1678-2012 la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes solicitó ante la Cámara de San Andrés Providencia y Santa Catalina, la inscripción de la sentencia de extinción del derecho de dominio, sin obtener respuesta alguna. El 07 de noviembre de 2012 mediante oficio No. 601-3103-2012 se reiteró la solicitud.

25-07-2013: La extinta DNE, a través del radicado 601-2766-2013 reitera las anteriores solicitudes, toda vez que no conoció ningún pronunciamiento por la Cámara de Comercio de San Andrés. A la cual mediante oficio RP 157 14 CR-338-1438-113 del 05 de marzo de 2014, informó "En virtud del oficio referenciado, a través del cual nos solicitan la inscripción en esta Cámara de Comercio de lo ordenado en la sentencia de fecha 09 de junio de 2004, proferida por el Juzgado Segundo Penal Especializado de Descongestión de Bogotá, nos permitimos manifestarle lo siguiente: Revisada la sentencia de fecha 09 de junio de 2004 – confirmada en segunda instancia; en la parte resolutiva no se evidencia ninguna decisión al respecto de la Sociedad Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés S.A., ni sus establecimientos de Comercio, no procede realizar la inscripción sobre la matrícula de la mencionada sociedad o sus establecimientos de comercio, hasta tanto no exista orden de autoridad judicial competente que así lo ordene.

03-09-2015: A través, del radicado de salida CS2015-015134 la SAE solicitó al Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado Descongestión Extinción de Dominio de Bogotá, oficie a la Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, pidiéndole el registro de la sentencia de extinción de dominio sobre la Sociedad Hotel Sunrise Beach de San Andrés S.A., y su establecimiento de comercio Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés, de conformidad a las providencia anteriormente enunciadas.

12-11-2016: A través, del radicado de entrada CE2015-025622 EL Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá, dio respuesta a la solicitud incoada a través del radicado CS2015-015134, en el cual indican que no procederá pronunciamiento alguno y se estará a lo ordenado en las providencias.

---

[21] Pág. 186. Numeral 46. Sentencia Proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de fecha 09 de julio de 2004. Radicado J-012-2 ED (F-039 ED)

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

28-11-2016: A través, del radicado de salida CS2016-025434 la SAE solicitó al Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados Penales del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá, se insistió en la solicitud de oficiar a la Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, pidiéndole el registro de la sentencia de extinción de dominio sobre la Sociedad Hotel Sunrise Beach de San Andrés S.A., y su establecimiento de comercio Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés, de conformidad a las providencias anteriormente enunciadas.

28-11-2016: A través, del radicado de salida CS2016-025438 la SAE solicitó coadyuvar al Ministerio de Justicia y del Derecho la petición radicada ante el Centro de Servicios Administrativos de los Juzgados Penales del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá en aras de aclarar la situación jurídica del proceso.

03-01-2017: A través, del radicado de entrada CE2017-000062 el Ministerio de Justicia y del Derecho da respuesta a la solicitud incoada a través del radicado CS2016-025438, en el cual indica que a través de uno de sus abogados solicitó la corrección de las providencias anteriormente enunciadas.

02-03-2017: A través, del radicado de entrada CE2017-004395 el Ministerio de Justicia informa que solicitó nuevamente a los Juzgados de Extinción de Dominio corrija la sentencia citada.

28-03-2017: Mediante auto No. 28 que se adjunta, el Juzgado primero Penal del Circuito Especializado de Extinción de Dominio de Bogotá, resuelve la solicitud incoada por parte del Ministerio de Justicia de Derecho en cuanto a incluir en la parte resolutiva la Sociedad Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés S.A., y al Establecimiento de Comercio Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés.

En dicho auto se negó la solicitud de corrección de la sentencia del 9 de julio 2004 proferida pro el extinto Juzgado 2 Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Extinción de dominio. En consecuencia, la SAE se encuentra limitada a las decisiones judiciales proferidas por las diferentes autoridades. Por lo cual, estamos esperando decisión u acción por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho en aras de aclarar la situación de la Sociedad Hotel Internacional Sunrise Beach de San Andrés.

(...) Con relación a la afirmación que menciona "Las sociedades activas en proceso relacionadas en el cuadro adjunto, las cuales tienen embargado el 100% de la participación accionaria se reportaron en administración directa, no obstante tener asignado al cierre de la vigencia 2017 depositario provisional para su administración y manejo".

La Gerencia de Sociedades Activas describe que:

Por diferentes actuaciones administrativas dentro de las sociedades han surgido remociones de los depositarios provisionales de las sociedades relacionadas en la observación, sin embargo, la responsabilidad del depositario provisional y/o tenedor, se mantiene hasta tanto no se genere por parte de la SAE la constancia sobre el

cumplimiento de todas las obligaciones desempeñadas durante el término de duración de la designación como depositario provisional.

Actualmente, algunas de estas sociedades ya cuentan con un depositario provisional asignado o están siendo entregadas por el depositario removido o administradas directamente por la SAE".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

De acuerdo a lo manifestado por la SAE con relación a la inconsistencia en el reporte de la información del estado legal de la Sociedad con Nit 892.400.371-0, este no es desvirtuado, teniendo en cuenta que con la respuesta se concluye que era de conocimiento de SAE el problema jurídico que se presenta por la incongruencia en la sentencia de extinción de dominio del 9 de julio de 2004, proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado Descongestión Extinción de Dominio de Bogotá, por lo cual en el momento de suministrar la información relacionada con esta sociedad a la CGR, debió realizar las aclaraciones correspondientes y no reportarla en estado de extinta cuando actualmente se realizan acciones legales para definir la declaratoria de extinción.

En lo referente a la información inconsistente de las sociedades activas con medidas cautelares decretadas sobre el 100% de la participación accionaria, reportadas en administración directa, cuando en la realidad están siendo administradas bajo el mecanismo de depósito provisional, la respuesta de la entidad confirma el hallazgo por cuanto, no obstante sus explicaciones, la SAE sólo procedió a establecer el estado real de administración de éstas al momento de ser observado por la CGR, lo que permite concluir que existen deficiencias administrativas derivadas de inconsistencias en la información, que impiden realizar el seguimiento, supervisión y control a los depositarios de éstas sociedades y adoptar en caso de requerirlo, decisiones de fondo que contribuyan con la eficiencia y eficacia que requiere esta labor.

3.1.2 Administración directa

¿SAE adopta medidas y decisiones oportunas, efectivas y conducentes a la conservación y factibilidad de productividad de los bienes del FRISCO que figuran en administración directa?

Hallazgo 4. Gestión de SAE - Sociedades Activas

El Artículo 90 La Ley 1708 de 2014[22], establece: "*Competencia y reglamentación. El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado*

[22] Modificada por la Ley 1849 de 2017.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(Frisco) 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,* ***de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente,*** *(...) con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad..."*

Así mismo, el Artículo 100 de la ley en mención establece: "***Extensión de la medida cautelar.*** *"La medida cautelar sobre acciones, cuotas, partes o derechos de una sociedad o persona jurídica, comprende también sus dividendos, intereses, frutos, rendimientos y demás beneficios o utilidades que genere.*

Cuando la medida cautelar recaiga sobre el 100% de las acciones, cuotas, partes o derechos de una sociedad o persona jurídica, o sobre un porcentaje de participación accionaria que confiera el control de la sociedad, ella se extenderá a todos los activos que conformen el patrimonio de la sociedad y a los ingresos y utilidades operacionales o ingresos netos de los establecimientos de comercio o unidades productivas que posea.

La dirección, administración y representación de la sociedad o persona jurídica será ejercida por el administrador del Frisco o por quién este designe como depositario provisional."

El Artículo 88 de la misma Ley dispone: "*Clases de medidas cautelares*[23]*. Aquellos bienes sobre los que existan elementos de juicio suficientes que permiten considerar su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio, serán objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo.*

Adicionalmente, de considerarse razonable y necesarias, se podrán decretar las siguientes medidas cautelares: (...)

3. Toma de posesión de bienes, haberes y negocios de sociedades, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica.

(...)Parágrafo 2°. *La entidad administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) será el secuestre o depositario de los bienes muebles e inmuebles, sobre los que en el pasado se hayan adoptado o se adopten medidas cautelares, los cuales quedarán de inmediato a su disposición a través del citado Fondo. Así mismo será el administrador de los bienes respecto de los cuales se haya declarado la extinción de dominio, mientras se adelanta el proceso de entrega definitiva o su enajenación. (...)"*

Es así como el CNE entre las Políticas definidas para la Administración del FRISCO, formalizadas en la Resolución 0005 del 3 de mayo de 2016, establece en el Articulo 1 que: "*El administrador del Frisco, se regirá por los principios*

[23] Modificado por el art. 20, Ley 1849 de 2017

constitucionales de (...) celeridad (...) eficacia (...) responsabilidad, transparencia (...) que rigen la función administrativa, la cual está siempre al servicio del interés general, como principio fundante del Estado Social de Derecho y como autoridad administrativa, debe coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado".

Además, le son aplicables conforme al Artículo 2 de la Resolución citada los Principios de la actuación administrativa, entre otros, los de responsabilidad, transparencia, coordinación, eficacia y celeridad.

Así mismo, el Artículo 10 de la Resolución en mención prevé "*Medidas Preventivas. El Administrador del Frisco, deberá adoptar medidas preventivas para: 1. Custodiar, cuidar y preservar los bienes a su cargo. (...) 4. Asumir las responsabilidades derivadas de la gestión sobre los bienes".*

El Decreto 2136 de 2015 en el Artículo 2.5.5.2.1 establece: *"Artículo 2.5.5.2.1. Reglas generales para la administración de bienes. El Administrador del FRISCO debe administrar bienes de acuerdo con los distintos mecanismos establecidos en la Ley, y desarrollados en el presente título. Así mismo, debe realizar, entre otras actividades, el seguimiento, evaluación, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes".*

La Resolución 308 del 10 de mayo de 2017 emanada de la Presidencia de SAE en el Artículo 10 que trata de las funciones de la Vicepresidencia de Sociedades señala: *"(...) 7. Evaluar la administración de los establecimientos de comercio y/o sociedades, identificando la gestión contable, financiera, jurídica y administrativa de los depositarios provisionales. 8. Adelantar las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos y adoptar los sistemas de información para la ejecución y seguimiento de los planes (...)"*

Así mismo el Artículo 11 establece: *"De las funciones de la Gerencia de Sociedades Activas (...)1. Definir los lineamientos tácticos, para el desarrollo de las actividades dando cumplimiento al objeto misional de SAE.*

2. Establecer las acciones necesarias para actualizar y asegurar el mejoramiento continuo que se desarrollen en el marco de los procedimientos y políticas definidas en la Sociedad. (...)

En lo relacionado con el Macroproceso de Disposición Temporal de Activos:

1. Evaluar la administración de las sociedades y establecimientos de comercio activas que forman parte de FRISCO, a través de los mecanismos de administración establecidos en la Ley.

El procedimiento de diagnóstico inicial de intervención de sociedades -proceso de diagnóstico de activos, código P-DP1-038, versión 1 del 30/04/2015 contempla entre las actividades: *(...)3. Elaborar el diagnóstico inicial de intervención de las*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

sociedades (....) 6. Establecer el plan de acción de intervención", responsabilidad de la Gerencia de Sociedades Activas.

El Procedimiento de Entrega de Activos, Proceso de Otras Modalidades de Disposición Final de Activos, código P-DF2-107, Versión 2 del 12/12/2017, señala entre sus políticas *"Antes de entregar un bien a un tercero, las gerencias responsables del mismo deben garantizar el alistamiento, saneamiento y validación de su condición administrativa y/o jurídica, de acuerdo con cada tipo de bien".*

Durante la evaluación de la administración de SAE en forma directa y a través de Depositario Provisional de las siguientes sociedades, en las cuales la participación accionaria embargada corresponde al 100%, se detectaron las siguientes debilidades:

La Sociedad con Nit 800.229.998-2 fue recibida por SAE a finales de la vigencia 2014 en estado legal extinta[24], siendo el Estado el titular del 100% de la participación accionaria, acto que se encuentra registrado ante la Cámara de Comercio de San Andrés según Certificado de Existencia y Representación Legal expedido el 3 de abril de 2018. No obstante haber transcurrido tres vigencias desde el recibo de la misma, a abril de 2018 continúa con las siguientes situaciones:

1. Desactualización de la matricula mercantil ante la Cámara de Comercio de San Andrés, renovación que no se ha realizado desde el año 1995, hecho que generó que se decretara en liquidación, impidiendo el desarrollo del objeto social e incidiendo en el cumplimiento de las obligaciones tributarias como sociedad.

   Además, por esta misma situación, los recursos generados por los establecimientos de comercio[25] identificados con matrículas mercantiles números 15635, 15916, 15917 y el inmueble con Matricula Inmobiliaria 450-17554, propiedad de la sociedad en mención, son girados por FONTUR directamente a SAE y no a la sociedad.

2. A 31 de diciembre de 2017 no se ha realizado la reconstrucción de la contabilidad, a fin de establecer el valor patrimonial.

[24] El Tribunal Superior del Circuito Especializado de Bogotá Sala Plena, mediante Sentencia del 4 de diciembre de 2003, revocó y anuló la sentencia proferida en primera instancia y decretó la extinción del derecho de dominio.
[25] Los cuales, por su vocación turística, son administrados por el Fondo Nacional de Turismo - FONTUR.

3. Demora en la asignación del depositario provisional, dado que se nombró la persona natural con C.C.9.301.966, hasta el 20 de septiembre de 2017 mediante la Resolución No. 1123 emanada de SAE.

Los hechos enunciados inciden no sólo en la entrega física de la Sociedad a la Gobernación de San Andrés, sino en el beneficio que representa para la Gobernación el contar con el poder dispositivo de la misma en razón al potencial impacto en la ejecución de programas sociales para la población raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al tenor de lo dispuesto en la Ley 1753 de 2014[26].

Si bien es cierto, el Comité de Asignaciones aprobó el traslado el 1 de noviembre de 2017, formalizado por SAE mediante Resolución 1482 del 22 de noviembre de 2017, no es menos cierto que SAE ha administrado durante más tres (3) años una sociedad extinta sobre la cual no adelantó actividades de saneamiento para realizar la entrega definitiva a la Gobernación.

Por otra parte, con relación a la sociedad con NIT 891.702.847-7[27] no se evidenciaron actividades de revisión y análisis de la información durante la vigencia 2015, ni el Informe de diagnóstico inicial formato FDP 1-068, como tampoco el Plan de Acción de Intervención formato FDP 1-069, en los términos que contempla el Procedimiento P-DP-1-038, versión 1 aprobado el 30 de abril de 2015; por otra parte con respecto a este mismo periodo, esta Sociedad fue sancionada por la Superintendencia de Sociedades por no presentar los estados financieros del año 2015, época en las que las actuaciones estaban bajo la responsabilidad de SAE, quien tenía la administración directa desde noviembre de 2014 hasta octubre de 2016[28].

Tales circunstancias obedecen a deficiencias en el seguimiento y control de la sociedad por parte del Administrador del FRISCO, lo que no permitió adoptar

---

[26] Con el Artículo 109 de la Ley 1753 de 2014 se adiciona el inciso quinto del Artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 quedando así: "*Los bienes, los rendimientos y los frutos que generen los bienes localizados en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya extinción de dominio se haya decretado conforme a la presente ley deberán destinarse prioritariamente a programas sociales que beneficien a la población raizal*" y posteriormente el Artículo 91 de la Ley 1849 de 2017 dispone *(...) Una vez decretada la extinción de dominio de los bienes localizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, estos deberán ser entregados a la Gobernación Departamental, al igual que los rendimientos y frutos que se generen antes de la declaratoria de extinción del dominio. Estos bienes serán destinados prioritariamente a programas sociales que beneficien a la población raizal. (...).*

[27] En proceso de extinción de dominio a 31 de diciembre de 2017.

[28] SAE tenía la Administración Directa desde noviembre de 2014 fecha en que renunció el depositario nombrado por la extinta DNE y teniendo en cuenta que hasta octubre de 2016 se designó Depositario Provisional mediante la Resolución 848 del 23 de agosto de 2016 y quien presenta diagnóstico de la sociedad el 30 de septiembre de 2016.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

medidas preventivas y correctivas orientadas a administrar de manera eficiente y eficaz la sociedad.

Las anteriores situaciones, acaecidas en el momento en que estaban bajo la administración directa de SAE, denotan que esta última no ha sido eficaz y eficiente en la gestión, administración y control de las mismas en tanto no evidencia a través de sus acciones, medidas efectivas para garantizar la conservación de los bienes en condiciones de productividad.

RESPUESTA DE SAE

La SAE con comunicación CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018 dio respuesta en los siguientes términos:

"De acuerdo con sus afirmaciones:

Sociedad con Nit 891.702.847 En Proceso de Extinción:

"Por otra parte, no se constataron las actividades de revisión y análisis de la información durante la vigencia 2015, informe de Diagnóstico inicial de intervención – FDP 1-068 y plan de acción de intervención – FDP 1-069 en los términos que contempla el Procedimiento P-DP-1-038, versión 1 aprobado el 30 de abril de 2015, periodo durante el cual SAE tenía la administración directa de esta sociedad".

En relación con el estado de administración de la sociedad en mención se aclara lo siguiente, mediante la resolución 687 del 07 de julio de 2014 la DNE nombró como depositario provisional al señor (...), quien fue removido por la SAE S.A.S. mediante la Resolución No. 461 del 06 de noviembre de 2015 designando al señor (...) como nuevo depositario, quien después de múltiples citaciones para la corrección de las garantías y su consecuente incumplimiento fue removido mediante la resolución 644 del 01 de julio de 2016. Dado lo anterior, mediante el sistema automático de asignación fue nombrada la Sociedad ITECO CONSULTORES SAS como el depositario provisional de la sociedad INVERSIONES ANIRAJU LIMITADA cuya resolución es la 848 del 23 de agosto de 2016.

Es necesario precisar que el señor (...) fungió como representante legal de la sociedad hasta que no se hizo la entrega material de la misma al depositario actual.

De acuerdo con sus afirmaciones de la Sociedad Extinta con Nit 800229982

1. "Desactualización de la matricula mercantil ante la Cámara de Comercio de San Andrés, renovación que no se ha realizado desde el año 1995, hecho que generó que se decretara en liquidación, impidiendo el desarrollo del objeto social e incidiendo en el cumplimiento de las obligaciones tributarias como sociedad".

"Además, por esta misma situación, los recursos generados por los establecimientos de comercio identificados con matrículas Números 15635, 15916, 15917 y el inmueble con

Matricula Inmobiliaria 450-17554, propiedad de la sociedad en mención, son girados por FONTUR directamente a SAE y no a la sociedad".

2. "A 31 de diciembre de 2017 no se ha realizado la reconstrucción de la contabilidad, a fin de establecer el valor patrimonial".

3. "Demora en la asignación del depositario provisional, dado que se nombró la persona natural con c.c. No. 9301966, hasta el 20 de septiembre de 2017 mediante la Resolución No. 1123 emanada de SAE".

"Las anteriores situaciones afectan en primer lugar, el patrimonio económico de la sociedad con Nit 891.702.847 y en segundo en lo referente a la sociedad con Nit. 800.229.982 podría incidir en la entrega física de esta a la Gobernación de San Andrés acatando lo que dispone la Ley respecto a destinación de bienes extintos o en proceso con origen en San Andrés, entrega ordenada por el Comité de Asignaciones el 1 de noviembre de 2017 y formalizada por SAE mediante Resolución 1482 del 22 de noviembre de 2017".

"Los hechos mencionados se ocasionaron por la falta de medidas oportunas y de gestión durante el periodo comprendido entre los años 2015 a 2017, vigencias en que SAE ha administrado los bienes del FRISCO, entre otros, estos activos".

En relación con el nombramiento de depositario se precisa que desde octubre de 2015 se efectuó la solicitud de asignación al GIT de depositarios, sin embargo se presentaron dificultades dada la falta de depositarios registrados para la Isla de San Andrés. Finalmente, el 20 de septiembre de 2017 con Resolución 1123 fue designado el señor Luger Trespalacios Simanca como depositario provisional de la sociedad Corporación Turística Hotel Marazul S.A.

En cuanto a la entrega material de la Sociedad a la Gobernación de San Andrés, se informa que esta no se ha efectuado debido a que, en la Resolución de entrega, Fontur fue removido como administrador del bien por lo que la Fiduciaria interpuso acción de tutela para que se dejara sin efecto el acto administrativo mencionado.

El 5 de febrero de 2018 el Juzgado Cincuenta Administrativo del Circuito de Bogotá D.C Sección Segunda resolvió declarar improcedente la tutela instaurada por FIDUCOLDEX contra la SAE. El 20 de marzo de 2018 se resolvió el recurso de apelación interpuesto por FIDUCOLDEX contra la decisión proferida el 5 de febrero de 2018 por el Juzgado Cincuenta Administrativo del Circuito de Bogotá D.C Sección Segunda y se confirmó la misma.

En este sentido se aclara que la entrega material de la sociedad no se ha efectuado por circunstancias que escapan al control de SAE y aunado a lo anterior esta entidad ha sostenido acercamientos con la Gobernación para formalizar la entrega de dicha sociedad, pero hasta el momento como resultado de las reuniones efectuadas el 2 de febrero y 15 de marzo de 2018 donde participaron la Viceministra de Turismo, el Director Jurídico de Fiducoldex, el Gobernador de San Andrés, El Gerente de Bienes de Fontur, la

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Gerente de Sociedades Activas y el Vicepresidente Jurídico de SAE, está pendiente la confirmación por parte de la Gobernación sobre la continuidad de Fontur como administrador del bien y la consulta a la Asamblea Departamental para el procedimiento de recibo del bien.

Por lo anterior descrito, se precisa que si se evidencia gestión por parte de SAE en la administración de los activos arriba descritos.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Con relación a la sociedad con Nit. 891.702.847-7 en Proceso de Extinción de dominio, la entidad no aporta elementos que desvirtúen las situaciones observadas por la CGR. Al contrario, pretende eximir su responsabilidad al señalar en la respuesta que: " (...) *mediante la resolución 687 del 07 de julio de 2014 la Extinta DNE nombró como depositario provisional al señor (...), quien fue removido por la SAE S.A.S. mediante la Resolución No. 461 del 06 de noviembre de 2015 (...)",* afirmación que es contradictoria a lo expuesto en el documento[29] aportado a la CGR durante el proceso auditor.

Cuando señala que: *"El depositario designado (...)fue el señor (...) quien renunció a su cargo en el mes de Noviembre de 2014, quedando la sociedad hasta el mes de octubre de 2016, sin Depositario Provisional (...) la cual la sumergió en un limbo jurídico e inercia de sus actividades reflejándose en ello en incumplimientos de muchas obligaciones incluyendo la que dio origen a la sanción (...)".* Es impreciso lo expuesto por la SAE como defensa de lo observado. Es claro que bajo el marco regulatorio de la Ley 1708 de 2014, en ausencia de Depositario Provisional, le corresponde a la SAE la administración directa y por ende tomar las medidas preventivas necesarias, porque no obstante tratarse de una sociedad vinculada a un proceso de extinción de dominio, seguía activa en el mundo jurídico y económico, sujeta al cumplimiento de derechos y obligaciones que debían seguir siendo diligentemente administrados por el Administrador del FRISCO, es decir , la SAE.

Con relación a la Sociedad Extinta con Nit 80022998-2, la entidad frente a la desactualización de la matricula mercantil y la no reconstrucción contable no se pronunció. Se centra en describir las actuaciones que se han adelantado con participación de varias entidades para la entrega definitiva de ésta a la Gobernación de San Andrés, entre otras señala, que se ha originado por la remoción de Fontur como operador de la sociedad, aspecto que no fue observado

[29] Escrito del 5 de diciembre de 2016 mediante el cual depositario provisional de la sociedad con Nit. 891.702.847-7, presenta recurso de reposición contra la Resolución 202-004245 del 16 de noviembre de 2016 de la Supersociedades, confirmada con la Resolución 200-002601.

por la CGR; por otra parte menciona las dificultades que se presentaron para nombrar al depositario, sin embargo, frente a este último aspecto, no aportó elementos probatorios que demuestren lo afirmado.

Las anteriores situaciones presentadas en las sociedades activas mencionadas, en el momento en que estaban bajo la administración directa de SAE, denotan que esta última no ha sido eficaz y eficiente en la gestión, administración y control de las mismas.
Por lo anterior, la observación se valida y el hallazgo se mantiene como se comunicó.

Hallazgo 5. Restitución de inmueble arrendado

Decreto 2136 de 2015, Artículo 2.5.5.2.9 Funciones de policía administrativa del Administrador del FRISCO: "*El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá delegar en el Administrador del FISCO la función de policía de naturaleza administrativa, en materia de cumplimiento de decisiones judiciales proferidas en procesos de extinción de dominio*"

"*...Transcurridos tres (3) días desde la fecha de comunicación del acto, quien tenga la función o en quien se encuentre delegada la misma practicará la diligencia directamente o por autoridad competente.*"

Ley 1849 de 2017, Artículo 91, parágrafo 3°: "*El administrador del Frisco tendrá la facultad de policía administrativa para la recuperación física de los bienes que se encuentren bajo su administración*"

Mediante Resolución 1471 de 20 de noviembre de 2017 la SAE, dispone: *ARTICULO PRIMERO: "EJERCER LA FUNCIÓN DE POLICIA ADMINISTRATIVA con el fin de materializar la presente resolución para la entrega real material del bien inmueble rural denominado "La Fortuna" ubicado en el municipio de Puerto Salgar – Cundinamarca..."*

De la evaluación a las actuaciones adelantadas por la SAE con relación al inmueble con FMI 162-22343 denominado Finca la Fortuna del municipio de Puerto Salgar, se evidenció suscripción de contrato de arrendamiento de bien inmueble rural del cinco (5) de mayo de 2010. Posteriormente, mediante Resolución No.010 del 30 de mayo de 2014, se asignó definitivamente el FMI mencionado al Instituto de Desarrollo Rural INCODER. Producto del seguimiento de la CGR se evidenció:

1. La SAE, a abril de 2018, no había adelantado las acciones legales y oportunas tendientes a hacer entrega definitiva y como cuerpo cierto al Instituto de Desarrollo Rural INCODER, hoy ANT, del bien inmueble denominado la Fortuna

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ubicado en el municipio de Puerto Salgar – Cundinamarca, como lo resuelve el CNE en la Resolución 010 de 30 de mayo de 2014.

2. Si bien el bien inmueble tiene contrato de arrendamiento suscrito el 5 de mayo de 2010, a la fecha no se evidencia que la SAE haya hecho gestiones para restitución del inmueble en razón a incumplimiento de las obligaciones del arrendatario, ni para recuperar la productividad que este ha generado, y que a abril presentan un saldo en mora de $58.849.004.

Lo anterior refleja falta de acciones para ejercer la debida administración de los bienes, dada la demora y falta de diligencia para su recuperación en razón al incumplimiento del arrendatario, de tal forma que se logre la restitución del inmueble arrendado y la recuperación de la productividad por este generada. Así las cosas, SAE no ha tomado acciones efectivas y oportunas tendientes a acatar el deber de transferir materialmente el bien a la ANT de tal forma que esta cumpla con su cometido estatal,; sin perjuicio que al dilatar estas acciones en el tiempo, le genere al Estado mayores costos, gastos, erogaciones y posibles procesos administrativos.

RESPUESTA DE LA SAE

Mediante oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018 la SAE manifestó:

"Con la liquidación de la extinta DNE y la entrada en vigencia de la Ley 1708 de 2014, la administración del FRISCO quedó en cabeza de esta Sociedad, en virtud del imperio de la normativa que se señaló anteriormente; con ello se generó una transición en la ejecución de los procesos de administración, recuperación y destinación de los bienes que conforman dicho fondo, entre los cuales se encuentra el procedimiento de desalojo de inmuebles, cuya gestión pasó de estar en cabeza de la DNE a la SAE.

Dicha transición dio lugar a la ejecución de los mecanismos e instrumentos tendientes a facilitar la administración de los bienes del FRISCO, dentro de los cuales encontramos la recuperación de la tenencia real y material de los bienes que conforman el fondo, a través del uso de la función de policía administrativa delegadas por el Ministerio de Justicia, entidad que ostentaba la titularidad de la misma. Así, encontramos como primer antecedente normativo relacionado con la función de policía administrativa, la expedición de la Resolución N° 0616 del 28 de octubre de 2014, por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en la cual se decidió: "Delegar en la SAE, representada por la Gerente General o quien haga sus veces, la función de policía de índole administrativa, contemplada en el numeral 14 del artículo 11 del Decreto Ley 2897 de 2011".

Asimismo, en concordancia con la Resolución N° 0616 de 2016, tuvo lugar la celebración del Convenio Interadministrativo N° 000169 del 29 de enero de 2015 suscrito con el Ministerio de Justicia y del Derecho, prorrogado por las partes, hasta el 27 de enero de 2019, el cual establece derechos y obligaciones entre las partes en virtud de la

delegación de la función de policía de índole administrativa realizada por el Ministro de Justicia y del Derecho.

En ese entendido, y dentro de la transición de administración del FRISCO desde la DNE hacia SAE, se recibió por parte de dicha entidad un total de 4576 FMI pendientes por realizar estudio jurídico. Dichas solicitudes de desalojo fueron remitidas a las regionales correspondientes a fin de realizar una nueva visita que identificara el estado de ocupación de los inmuebles y se estableciera la viabilidad de ejercer la función de Policía Administrativa.

Posteriormente a dicho traslado, la SAE comenzó a recibir por parte de las regionales las solicitudes de desalojo correspondiente a 2.944 FMI, con registro de la visita realizada al inmueble y el estado de ocupación irregular del mismo, con las cuales se realizaron los estudios de viabilidad y la expedición de los actos administrativos correspondientes a 1879 FMI recuperando así 480 FMI a través de los inspectores de policía de cada municipio durante la vigencia del convenio de policía administrativa con el Ministerio hasta el mes de julio del año 2017.

Igualmente, es preciso recordar que en muchas de las diligencias de secuestro realizadas por la Fiscalía con el objeto de entregar los bienes a esta Sociedad, tales bienes se encuentran ocupados y por tanto, se adelantan gestiones para la legalización de la ocupación. Agotada esta gestión sin la validación de un contrato de arrendamiento, se debe proceder a ejecutar la facultad de Policía Administrativa.

Ahora bien, la ejecución de desalojos realizadas por las Regionales implica una asignación presupuestal y la celebración de una serie de contratos para adelantar la gestión, igualmente se requiere la coordinación y apoyo de las entidades necesarias para garantizar la misionalidad, legalidad y respeto de los derechos de los ocupantes como lo son la Alcaldía Municipal, ICBF, Personería, Defensoría, Policía y las demás entidades que se consideren pertinentes para la recuperación de bien. Anudado a esto se presentan dentro de la diligencia la interrupción por mecanismos judiciales ya sea a través de tutelas o medios de control como nulidad y restablecimiento de derecho entre otros, lo que puede implicar una suspensión y generar una nueva reprogramación de la diligencia sobre un mismo bien.

Respecto de los inconvenientes presentados en el ejercicio de la facultades de Policía Administrativa delegadas a SAE y ejecutadas por los Inspectores de Policía; la SAE promovió la modificación de la Ley 1708 de 2014, para ejercer de manera directa la función de policía administrativa, tal como se estableció en el parágrafo 3° del artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, el cual modifica el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, "El administrador del Frisco tendrá la facultad de policía administrativa para la recuperación física de los bienes que se encuentren bajo su administración."

Con ocasión a lo anterior, la SAE, desde julio del 2017, se encuentra ejerciendo la función de policía administrativa de manera directa generando viabilidades sobre 994 FMI de 1330 FMI solicitados para estudio de desalojo, recuperando 306 FMI a la fecha, dentro de la administración de la SAE se han recuperado un total de 786 FMI con un avaluó aproximado a los $ 260,487,462,599.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Debido al alto margen de ocupación irregular y buscar la productividad de estos bienes, se implementó como segunda medida en el primer semestre de 2018 un plan estratégico para determinar la viabilidad de ejercer la función de policía administrativa sobre 6.018 FMI reportados con ocupación irregular, a la fecha se ha establecido la procedencia sobre 4.092 FMI los cuales se encuentran en trámite de expedición del acto administrativo con el fin de que sean ejecutadas a través de las regionales la recuperación de los bienes.

Por lo anterior, La SAE, ha implementado una política prioritaria en la recuperación de bienes con el fin de ejercer la debida administración buscando así mantener acciones efectivas y oportunas en la recuperación de bienes.

De acuerdo con su afirmación:

"La SAE, a abril de 2018 no ha adelantado las acciones legales y oportunas tendientes a hacer entrega definitiva y como cuerpo cierto al Instituto de Desarrollo Rural INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, del bien inmueble denominado la Fortuna ubicado en el municipio de Puerto Salgar – Cundinamarca como lo resuelve el Consejo Nacional de Estupefacientes en la Resolución 010 de 30 de mayo de 2014".

Teniendo en cuenta la asignación definitiva del inmueble denominado "La Fortuna", realizada por el CNE al INCODER, la SAE instó al INCODER, a través de correos electrónicos y de oficios dirigidos a dicha entidad para que se procediera con la recepción del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 162-22343, denominado "La Fortuna", ubicado en la vereda de Rayadero, jurisdicción del municipio de Puerto Salgar., tal como se evidencia en los correos que se remiten en archivo adjunto, y conforme a las reuniones sostenidas los días 19 de mayo de 2015 y 9 de noviembre de 2015, entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) ya liquidado y la SAE S.A.S., así:

1 - Correo: Fecha de 4 de junio de 2015: SAE le solicita al INCODER fecha para proceder con la entrega del inmueble.
2 - Correo: Fecha de 4 de junio de 2015: SAE reitera al INCODER solicitud de para proceder con la entrega del inmueble.
3 -Correo: Fecha de 23 de junio de 2015: SAE reitera al INCODER solicitud de para proceder con la entrega del inmueble.
4- Mediante oficio CS2015-011756 del 9 de julio de 2015 la SAE le solicitó al INCODER fecha para la entrega del predio rural denominado "La Fortuna"
5- Mediante oficio 20152156845 el INCODER le informó a la SAE que la solicitud para la recepción del inmueble arriba mencionado había sido trasladada a la Dirección Territorial del INCODER.
6- Respecto del oficio citado en el numeral 4 la Dirección Territorial del INCODER nunca se pronunció.
7- Mediante correo electrónico del 11 de diciembre de 2015 el INCODER informó a la SAE lo siguiente:

Conforme a la reunión del día 9 de noviembre de 2015 en la cual fue debatida la entrega de varios inmuebles entre ellos el predio rural denominado LA FORTUNA, asignados de

manera definitiva por el CNE, conforme al Decreto 2365 de 2015 los predios rurales con extinción de dominio asignados por el CNE le corresponden a la ANT, indicando que una vez la ANT iniciara sus actividades se pondría en contacto con la SAE para el trámite correspondiente.

Relacionado con su afirmación

"Si bien el bien inmueble tiene contrato de arrendamiento suscrito el 5 de mayo de 2010, a la fecha no se evidencia que la SAE haya hecho el desalojo de los arrendatarios, ni han realizado las gestiones pertinentes del bien y de los dineros del predio denominado la Fortuna ubicada en el municipio de Puerto Salgar que a abril presentan un saldo en mora de $58.849.004 "

1. Teniendo en cuenta la asignación definitiva del inmueble a favor del INCODER, se le solicitó al arrendatario la restitución del inmueble, siendo esta una obligación a su cargo en virtud del contrato de arrendamiento suscrito, entrega o restitución que quedo programada para el dia 9 de febrero de 2016, la cual no se pudo llevar a cabo por parte del arrendatario toda vez que se evidencio la existencia de una ocupación ilegal.

2. Transcurrido el tiempo sin lograr la restitución del inmueble esta entidad procede a iniciar el trámite de desalojo del mismo en atención a las facultades de policía administrativa otorgadas mediante la Ley 1849 d 2017, en tal virtud se expidió la resolución 1471 de fecha 20 de noviembre de 2017, con el objeto de ejercer las facultades de Policía Administrativa para recuperar la tenencia física del predio.

3. De acuerdo al Protocolo de Desalojos y conforme al procedimiento establecido por la SAE S.A.S.; que permita ejecutar el Desalojo y la recuperación material del predio rural denominado La Fortuna, identificado con matrícula inmobiliaria 162-22343, previamente la Regional Centro Oriente debe ejecutar la caracterización del inmueble para verificar la calidad y numero de los ocupantes (niños, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, desplazados etc.), determinar vías de acceso, riesgos, seguridad, construcción, si hay presencia de animales, cultivos, etc., actividad que se llevó a cabo desde el 12 al 14 de abril de 2018, en cuyo informe de visita el funcionario designado concluyó:

Se recomienda realizar saneamiento físico-catastral con el fin de corregir el área o corroborarla topográficamente en el sistema catastral IGAC respecto de las áreas de cesión por servidumbres, inscritas en la notación Nro. 10 y 14 del certificado de libertad del inmueble en mención, para los fines jurídicos que competan, debido a que al momento de ejercer acciones de policía administrativa (desalojo) no se tenga claridad respecto al área, generando por parte de los ocupantes del inmueble, oposiciones frente a la diligencia y como consecuencia dejarla sin efecto ante los entes competentes.

- *Área Jurídica 42 Ha. 437 M2 (consulta VUR 15/03/2018).*
- *Área Catastral 37 Ha. 6244 M2.*
- *Área cálculos propios datos abiertos IGAC Software QGIS: aproximadamente 39 Ha.*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por lo anteriormente señalado la SAE S.A.S., se encuentra ejecutando la consecución de los documentos y títulos requeridos (escrituras públicas) con el fin de determinar el área real del inmueble para proceder con el desalojo, previamente corroborando con nueva visita de caracterización para llevarlo a cabo.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En la respuesta la SAE no desvirtúa el hallazgo en tanto el inmueble con FMI 162-22343 no ha sido recuperado a abril de 2018 ni asignado definitivamente y como cuerpo cierto al Instituto De Desarrollo Rural INCODER, hoy la ANT. Tampoco ha recuperado el canon de arrendamiento que a la fecha presenta un saldo en mora de $58.849.004.

La entidad se encuentra ejecutando la consecución de los documentos y títulos requeridos (escrituras públicas) con el fin de determinar el área real del inmueble para proceder al desalojo, acción imprescindible para poder efectuar la entrega material a la ANT en tanto el marco normativo dispone que los bienes que se le destinen deben entregarse totalmente saneados. Por lo anteriormente expuesto y mientras no se recupere el inmueble y se haga la entrega real y material el mismo a la ANT, el hallazgo se mantiene en razón a que evidencia falta de eficacia en el propósito que se persigue con su asignación a la ANT y falta de eficiencia dado el monto de productividad pendiente de recuperación.

En virtud de la respuesta, llama la atención el número de solicitudes de desalojo correspondientes a 4.274 FMI, de los cuales SAE ha recuperado 786 FMI con un valor aproximado de $260.487 millones, lo que equivale a una efectividad del 18% respecto a las solicitudes recibidas. Ahora bien, para el 2018, debido al alto margen de ocupación irregular, se implementó en el primer semestre de 2018, un plan estratégico para determinar la viabilidad de ejercer la función de policía administrativa sobre 6.018 FMI reportados con ocupación irregular, cuya efectividad no puede ser valorada en presente informe dada su reciente implementación, no obstante, evidencia el efecto que representa la ocupación irregular de los bienes en el logro de los propósitos sociales que se persiguen con asignaciones o destinaciones que no se pueden materializar en razón a la ocupación ilegal.

3.1.3 Gestión de depositarios y liquidadores

¿Los depositarios y liquidadores cumplen sus obligaciones, logran que los bienes se conserven en buen estado y continúen siendo productivos y/o generadores de empleo?

Hallazgo 6. Bienes improductivos

El artículo 2.5.5.1.2. del Decreto 2136 de 2015[30] define los bienes improductivos como *"(...) aquellos que no generan recursos suficientes para su propio mantenimiento y sostenimiento, o que por su condición o estado no tienen vocación de generar recursos suficientes para su mantenimiento y/o sostenimiento".*

El artículo 2.5.5.2.7. de la citada norma señala, que todos los costos y gastos que se deriven de la administración de los bienes del FRISCO, tales como saneamiento, custodia, vigilancia, conservación, mantenimiento, comercialización, así como de la obtención y verificación de la información relacionada con el estado físico, administrativo, jurídico y técnico de los mismos, serán con cargo a los recursos de la productividad de los bienes cuando estos se encuentren en dicho estado, y en caso contrario con cargo a los recursos del FRISCO, salvo lo previsto en el artículo 110 de la Ley 1708 de 2014, el cual fue modificado por el artículo art. 27, Ley 1849 de 2017[31].

El artículo 2.5.5.2.1, dentro de las reglas generales para la administración de los bienes contenida en el capítulo 2 del mismo Decreto 2136, establece que el Administrador del FRISCO debe administrar los bienes de acuerdo con los distintos mecanismos establecidos en la ley[32]. Así mismo, que "(...) *debe realizar, entre otras actividades, el seguimiento, evaluación, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes."*

El párrafo segundo del artículo 2.5.5.2.7 del Decreto en cita señala que "*El Administrador del FRISCO tiene la facultad invertir en el mantenimiento de los Bienes Improductivos con el fin de lograr su productividad, salvo en los casos que la Ley 1708 de 2014 expresamente lo prohíba u otorgue exenciones su pago."*

---

30 El Decreto 2136 del 4 de noviembre de 2015, por el cual se reglamenta el capítulo VIII del Título III del libro III de la Ley 1708 de 2014, correspondiente al código de extinción de Dominio.

31 **Artículo 110.** Modificado por art. 27, Ley 1849 de 2017. Las obligaciones que se causen sobre bienes con extinción de dominio o sobre bienes con medidas cautelares, tales como cuotas o expensas comunes, servicios públicos, y que son improductivos por no generar ingresos en razón a su situación o estado, se suspenderá su exigibilidad y no se causarán intereses, hasta cuando ocurra alguno de los siguientes eventos: a) La generación de ingresos suficientes, hasta concurrencia de lo producido; b) La enajenación y entrega del bien.
En el evento previsto en el literal b), el nuevo propietario del bien deberá sufragar el importe de las obligaciones no pagados durante la suspensión, dentro de los treinta días siguientes al cese de la suspensión. Durante el tiempo de suspensión, las obligaciones a cargo de dichos bienes no podrán ser objeto de cobro por vía judicial ni coactiva, ni los bienes correspondientes podrán ser objeto de medidas cautelares.

32 Los mecanismos de administración de los bienes del Frisco corresponden a los establecidos en el artículo 92 de la Ley 1708 de 2014 y son: Enajenación, Contratación, Destinación provisional, Depósito provisional, Destrucción o chatarrización y Donación entre entidades públicas.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con la base de datos de la SAE, los bienes inmuebles no sociales improductivos a 31 de diciembre de 2017 ascienden a 18.150, los cuales representan el 82.82% del total de los bienes administrados (21.914), respecto de los cuales se evidenció que:

1. La SAE no realiza evaluaciones costo – beneficio que incorporen los costos directos e indirectos inherentes a los activos (mantenimientos, seguridad, servicios, impuestos) y los costos de oportunidad de los bienes improductivos.

   Así las cosas, la SAE administra una cantidad representativa de inmuebles que no generan productividad, sobre los cuales, a su vez, debe incurrir en costos y gastos derivados de la administración, de las visitas y desalojos cuando los mismos son objeto de invasión, entre otros.

2. La SAE no suministra información respecto de la fecha a partir de la cual el bien es improductivo, ni de las razones por las cuales los bienes presentan esta condición. A ello se agrega que no se evidenciaron gestiones para la identificación, clasificación del inventario de los bienes con vocación productiva o no productiva, ni de gestiones de promoción adelantadas por la SAE o sus depositarios para generar productividad en activos con esta capacidad.

3. Existen 2.761 bienes improductivos extintos (1.968 urbanos y 793 rurales) susceptibles de adoptar decisiones respecto a la disposición final, sobre los cuales se evidencia falta de control y seguimiento, situación que afecta el principio de eficiencia administrativa al no tomar decisiones oportunas frente al mecanismo de administración definitiva y/o promoción de acciones para la consecución de productividad y rentabilidad, lo cual conduce a una reducción del retorno económico para el Estado, y al riesgo de disminuir los recursos para la financiación y desarrollo de las políticas públicas.

Tabla 4. Relación de bienes improductivos extintos a 31 de diciembre de 2017

Bienes Improductivos por año	Cantidad total de Bienes	SAE Administrador Directo			Deposito Provisional		
		Cant. Bienes	Cant. Bienes con visita de SAE	Cant. Bienes sin visita	Cant. Bienes	Cant. Bienes con visita de SAE	Cant. Bienes sin visita
Bienes Recibidos por la DNE	2.713	988	893	74	1.725	1.607	91
Bienes Recibidos por SAE SAS							
Bienes Extintos	47	8	7	1	39	39	0
Incautados en 2015	31	3	3		28	28	
Incautados en 2016	15	5	4	1	10	10	
Incautados en 2017	1				1	1	
Total Bienes Improductivos							

Fuente: SAE Elaboró: Equipo Auditor

4. Existen 1.087 bienes extintos y en proceso de extinción asignados a depositarios que no han sido objeto de visitas por parte SAE; condición que

incrementa el riesgo de corrupción en su administración al no tener certeza respecto de su condición y capacidad de productividad.

También se evidencia el incremento del costo de oportunidad por la falta de uso o explotación de los bienes a partir del momento que el bien es improductivo, y el incrementos de costos administrativos sobre aquellos bienes con vocación productiva, derivados de la falta de decisión efectiva que permita evitar y/o regular oportunamente la situación de improductividad.

A título de ejemplo se presenta el siguiente caso de bien improductivo, en el cual existen deficiencias administrativas por falta de seguimiento, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas realizadas por SAE sobre el bien identificado con FMI 50C-301717, toda vez que quedó en administración directa desde el 15 de febrero de 2016 y no se adoptaron las medidas preventivas y correctivas para impedir que nuevamente fuera objeto de ocupación irregular en diciembre de 2017, máxime cuando mediante denuncia ciudadana se pone en conocimiento esta situación.

Lo anterior evidencia que aunque el Estado asume costos y gastos para la administración de los bienes; no se adoptan medidas tendientes a su conservación y/o productividad, por el contrario, la omisión de acciones y decisiones para su gestión los expone a pérdida, deterioro, ocupación ilegal, entre otros; lo que incrementa los costos de oportunidad generados por la falta de uso o explotación, condición que a futuro, disminuye el retorno económico que de ellos se espera.

RESPUESTA DE LA SAE

Mediante oficio CS2018-008283 del 27 de abril de 2018 la SAE manifestó:

"Con relación a lo planteado, manifiesta la Gerencia de Bienes Inmuebles que en virtud de lo establecido en la Ley 1708 de 2014 que nombra a SAE como administrador del FRISCO y al parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto 1335 del 17 de julio de 2014, la liquidada DNE realizó la entrega de los bienes administrados a esa fecha en base de datos, la cual no contenía la información correspondiente a estados de ocupación y estado de productividad de los bienes. Por consiguiente, la base entregada tampoco contenía la información relacionada con las razones de la improductividad de los predios ni la fecha desde la cual inicia esta condición.

Ahora bien, sobre los 19.819 inmuebles no sociales que fueron objeto de entrega por parte de la liquidada DNE en base de datos, esta sociedad inició el proceso de validación del inventario entregado, generando los cronogramas correspondientes, proceso que está encaminado a determinar la existencia física de los bienes, así como su estado de ocupación (Desocupado, Ocupado o Arrendado) al momento de la verificación.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Es importante señalar, que el portafolio de inmuebles improductivos que hacen parte del FRISCO, presentan características que impactan el tiempo que permanecen en este estado, dentro de las que se destacan la ocupación ilegal, estado en el cual fueron recibidos. Así mismo, existen factores exógenos que dificultan la administración y comercialización de ciertos inmuebles, tales como su dispersión, su ubicación en zonas de difícil acceso, de conflicto armado o peligrosidad por presencia de bandas criminales u otros actores del conflicto armado.

A ello se le suma, que muchos se reciben en deplorables condiciones físicas o con necesidades de saneamiento catastral o administrativo que retrasan la posibilidad de tenerlos en el corto plazo disponible para su comercialización.

De igual forma, es pertinente advertir que no todos los bienes tienen un mercado a la vista y a pesar de toda la gestión que se adelante para que su comercialización se lleve a cabo, el mercado no los absorbe. Como causantes de esta situación se encuentra la recesión económica por la que atraviesan algunos sectores del país, la presencia de testaferros o representantes de los afectados en el proceso de extinción de dominio en cercanías al bien, las bandas dedicadas a la invasión sistemática de predios en proceso de extinción del dominio, entre otros.

Partiendo de estas circunstancias la SAE, dirigió todos sus esfuerzos a la movilización de los inmuebles improductivos hacia el proceso de Enajenación Temprana, trámite que viabilizó la Ley 1849 de 2017 y no solo pretende la generación de recursos para las destinaciones establecidas del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, sino que le permitirá a la entidad una disminución de costos y cargas operativas que se generan en la administración de este tipo de predios.

A partir de este proceso de validación de inventario iniciado desde el año 2015, y de todas las gestiones y diagnósticos realizados tanto por la entidad como por sus depositarios provisionales, se pudieron identificar durante el año 2017 en una primera etapa 8.235 inmuebles susceptibles de enajenación temprana, sobre los cuales y después de haber realizado una validación jurídica a cada uno, se pudo obtener un universo de 4.226 bienes con viabilidad jurídica. De estos fueron presentados y aprobados por el Comité Técnico de la entidad 880 y a hoy se tienen 775 bienes con aprobación por parte del Comité Tripartita de Enajenación Temprana creado por Ley para este fin.

Si bien la entidad ha definido la enajenación temprana como el principal proceso de gestión a efectuarse sobre inmuebles improductivos, de manera adicional y paralela se realizan las siguientes gestiones:

a. Desalojos:

En cuanto a las gestiones realizadas con los bienes inmuebles a la fecha se ha solicitado el estudio para ejercer la función de policía administrativa de 7.749 FMI (AR), los cuales se encuentra en el siguiente estado:*

- *Estudio jurídico: 1305 FMI*

- *No procede desalojo: 169 FMI*
- *Resolución expedida desalojo: 1.709 FMI (EN TRAMITE DE EJECUCION POR LAS REGIONALES)*
- *Recuperados: 474 FMI*
- *Trámite de expedición de resolución: 4092 FMI*

Nota: *se actualizaron 46 registros, toda vez que en la base solo se reportaba 7703 FMI (AC*) solicitados para estudio.*

b. Ventas:

De los 12.795 inmuebles relacionados como improductivos 537 surtieron el proceso de alistamiento de venta, de los cuales 302 ya fueron comercializados por CISA S.A.S y 233 se encuentran disponibles y en promoción para venta.

c. Arrendamiento:

Sobre este particular es preciso señalar que si bien para algunos bienes su condición de improductivos a la fecha estos pudieron ser productivos en algún momento. En este sentido de la base de improductivos 1.356 bienes han tenido productividad en algún momento.

d. Estimados de Renta

Los estimados de renta se constituyen como un requisito fundamental para lograr la productividad de un inmueble, estos son elaborados por la entidad o por el depositario a través de personal idóneo y fijan el valor probable de arrendamiento de un bien. De la base de improductivos a hoy 580 ya cuentan con estimado de renta, para dar inicio al proceso de promoción.

Como soporte de lo aquí señalado, se adjunta la base con el detalle de los inmuebles (Anexo 6.1.).

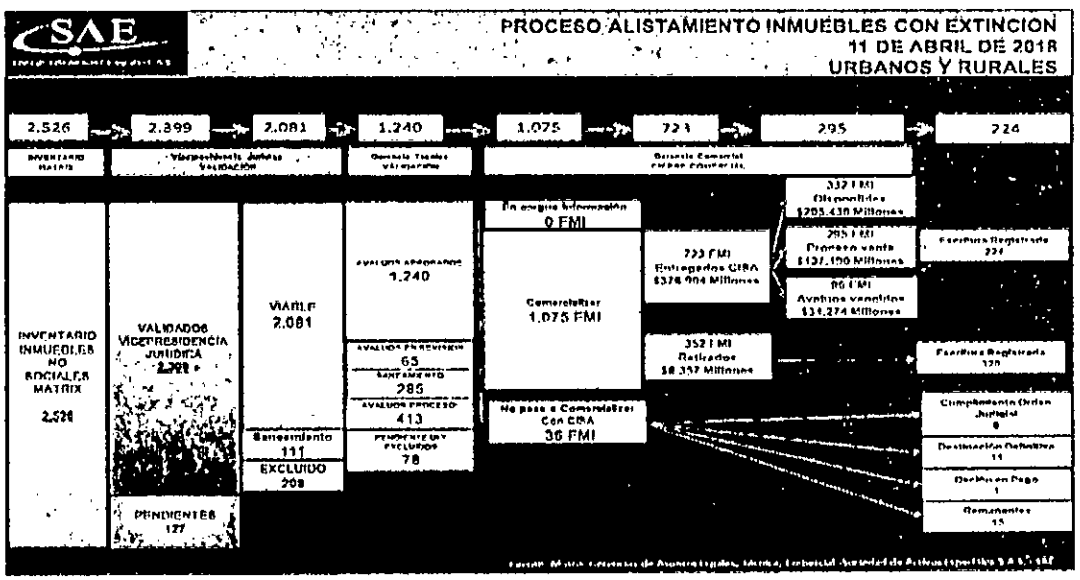
De otra parte, al señalar que 537 bienes surtieron proceso de alistamiento, de los cuales 302 ya fueron comercializados por CISA y 233 se encuentran disponibles para promoción y venta, y los 1.356 bienes que la entidad manifestó fueron productivos en algún momento, no son cifras significativas frente a 2.761 bienes extintos y 15.389 en proceso de extinción.

2. Indica en su oficio *"Existen 2.761 bienes improductivos extintos susceptibles de adoptar decisiones respecto a la disposición final y sobre los cuales se evidencia falta de control y seguimiento, de los cuales 1.968 son urbanos y 793 rurales, situación que afecta el principio de eficiencia administrativa al no tomar decisiones oportunas frente al mecanismo de administración definitiva y/o promoción de acciones para la consecución de productividad y rentabilidad, lo cual conduce necesariamente a una reducción del retorno económico futuro para el Estado, con el riesgo de disminuir los recursos para la financiación y desarrollo de las políticas públicas".*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con relación a lo planteado den el numeral 2 de la observación número 6, es importante señalar que todos los bienes que cuentan con extinción del dominio en firme inician el proceso de alistamiento para venta, el cual presenta varias etapas dentro de las cuales está la validación jurídica, la solicitud, elaboración y aprobación de avalúos comerciales y el envio de los bienes a CISA S.A.S para su promoción y comercialización.

Es importante señalar que el control sobre estos bienes se realiza de manera periódica y tal como se mencionó una vez se identifica que la sentencia de extinción de dominio se encuentra en firme, se activa el trámite de alistamiento para venta. Se muestra cuadro control de los bienes en alistamiento de venta.



3. Afirma en su escrito: "Existen 12.795 bienes inmuebles improductivos que están asignados a depositarios, de los cuales 1.087 no han sido objeto de visitas por parte SAE; condición que incrementa el riesgo de corrupción en la administración de dichos activos".

Al respecto, es preciso indicar que el proyecto de validación de inventario inició en el año 2015 y tiene fecha de finalización en junio de 2018.

Este proyecto se estructuró por etapas teniendo en cuenta el volumen de inmuebles a visitar (19.819), la dispersión de los mismos y sus condiciones de acceso. En este sentido, se priorizaron inicialmente bienes inmuebles urbanos ubicados en ciudades principales, seguidos de bienes urbanos en ciudades y municipios intermedios finalizando con los predios rurales y urbanos en municipios dispersos y aquellos que se encuentran ubicados en lugares de difícil acceso o con situaciones de orden público. A la fecha se tienen definidos los cronogramas para finalizar el proceso de validación, tal como se muestra a continuación:
Regional Norte:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CRONOGRAMA REGIONAL DE VALIDACIÓN DE INVENTARIO - ACTIVOS NO SOCIALES

MAYO	No. Recursos	Visitas Esperadas	Recurso 1	Recurso 2	Recurso 3	Objetivo	
Semana 1	3	37	15	12	10	Urbano - Rural	
Semana 2	3	37	15	12	10	Urbano - Rural	
Semana 3	3	37	15	12	10	Urbano - Rural	
Semana 4	3	37	15	12	10	Urbano - Rural	
TOTAL MAYO	3	148	60	48	40	Acumulado:	148

JUNIO	No. Recursos	Visitas Esperadas	Recurso 1	Recurso 2	Recurso 3	Objetivo	
Semana 1	3	28	10	10	8	Urbano - Rural	
Semana 2	3	28	10	10	8	Urbano - Rural	
Semana 3	3	28	10	10	8	Urbano - Rural	
Semana 4	3	28	10	10	8	Urbano - Rural	
TOTAL JUNIO	3	112	40	40	32	Acumulado:	260

TOTAL A 30 DE JUNIO 2018	260

Regional Occidente:

	MAYO				JUNIO			
	SEMANA1	SEMANA2	SEMANA3	SEMANA4	SEMANA1	SEMANA2	SEMANA3	SEMANA4
VISITAS PROGRAMADAS	60	50	40	31	56	60	60	45
TOTAL VISITAS MES		221				221		
INVENTARIO PENDIENTE OCCIDENTE POR FMI						442		

Regional Sur Occidente:

	VISITAS ABRIL		VISITAS MAYO		VISITAS JUNIO	
DEPARTAMENTO'	INMUEBLES URBANOS	INMUEBLES RURALES	INMUEBLES URBANOS	INMUEBLES RURALES	INMUEBLES URBANOS	INMUEBLES RURALES
CAUCA	3	3	3	20	4	3
VALLE DEL CAUCA	25	102	11	20	215	70
NARIÑO			56	28		28
TOTAL	28	105	70	68	219	101

Regional Centro Oriente:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

MUNICIPIO	CANTIDAD	FECHA DE VISITA
CAQUETÁ	40	23 ABRIL AL 25 DE MAYO
TOLIMA	30	7 MAYO AL 25 MAYO
META	27	7 MAYO AL 25 MAYO
PUTUMAYO	8	28 MAYO AL 1 JUNIO
BOGOTÁ D.C.	7	30 ABRIL AL 4 MAYO
BOYACÁ	7	28 MAYO AL 1 JUNIO
CUNDINAMARCA	7	5 JUNIO AL 8 JUNIO
SANTANDER	6	5 JUNIO AL 8 JUNIO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN A	5	5 JUNIO AL 8 JUNIO
NORTE DE SANTANDER	3	5 JUNIO AL 8 JUNIO
GUAINÍA	3	12 AL 15 DE JUNIO
AMAZONAS	2	12 AL 15 DE JUNIO
HUILA	1	23 ABRIL AL 27 ABRIL
TOTAL	146	

4. Manifiesta en su oficio *"SAE no realiza evaluaciones costo – beneficio que incorporen los costos directos e indirectos inherentes a los activos (mantenimientos, seguridad, servicios, impuestos) y los costos de oportunidad de los bienes improductivos."*

Al respecto la Gerencia de Inmuebles resalta que las evaluaciones costo – beneficio son un componente fundamental para la toma de decisiones y se desarrollan dentro de las políticas, procesos y procedimientos que fueron diseñados por la entidad, tal como se señala a continuación:

Metodología de la Administración:

Dentro de la Metodología de Administración de los bienes del FRISCO desarrollada por SAE y la cual consiste en el conjunto de procedimientos internos propios diseñados para la correcta administración y gestión de los bienes, establece la utilización de la relación y análisis costo beneficio para:

- ✓ *Numeral 3.2.8: La aplicación de la metodología costo – beneficio para la celebración de contratos de arrendamiento, la cual busca analizar si los gastos administrativos de un bien superan el valor estimado del recaudo recibido con la suscripción del contrato, con el fin de evaluar la pertinencia del canon ofrecido.*
- ✓ *Numeral 3.3.2: La aplicación de la metodología costo – beneficio para la legalización de ocupaciones ilegales mediante la suscripción de contratos de arrendamiento, la cual busca evaluar la conveniencia de legalizar una ocupación mediante la suscripción de un contrato evaluando la relación entre diferentes cánones contra los costos de un proceso de desalojo o de restitución de inmueble.*

Enajenación Temprana:

En atención a lo establecido en la Ley 1849 de 2017, se habilita la enajenación temprana de bienes previa aprobación del Comité Tripartito, en el evento en que se configure la causal No 4 definida en el artículo 93 de la citada Ley, de acuerdo con un análisis costo – beneficio, perjuicios o costos desproporcionados a su valor de administración.

Para tales efectos, la SAE desarrolló una fórmula técnica que evalúa entre otros, los costos y gastos generados por un bien y los que se generarían durante el tiempo que dura el proceso de extinción del dominio y su relación con la productividad que está generando.

Es preciso resaltar que esta fórmula y sus componentes técnicos, estadisticos y matemáticos; fue aprobada por el Comité Tripartito conformado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En consecuencia, esta sociedad si lleva a cabo análisis de costo – beneficio con el fin de lograr la productividad y rentabilidad de los activos, procurando reducir los costos de administración, a partir de los procesos definidos.

Frente al tema de los bienes inmuebles rurales la Vicepresidencia Jurídica realiza las siguientes precisiones:

Es de aclarar de conformidad lo anterior como quiera esta Sociedad deberá estar sujeta a lo estipulado en la Ley 1849 del 19 de julio de 2017 en su artículo 22 que modifica el artículo 91 de la Ley 1708, respecto a la administración y destinación de estos así: "(...) Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los bienes administrados, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa y el cuarenta por ciento (40%)restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria".

Sin embargo, en el inciso Segundo señala:

"Se exceptúan de estos porcentajes los predios Rurales, los cuales una vez cumplidas las destinaciones previstas en el numeral 1.1.1. de acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera[33], y agotado lo allí ordenado,

[33] 2 *1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes: • Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras. • Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

deberán ser objeto de enajenación temprana de conformidad con el artículo 93 de esta ley, recursos que en todo caso serán entregados en su totalidad al Gobierno Nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno nacional"

De igual manera el artículo 2.5.5.11.3 del Decreto 2136 de 2015, establece que los predios que tengan destinación específica para programas determinados en Leyes especiales, incluyendo aquellas señaladas en la Ley 30 de 1986, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2897 de 2011 y en la Ley 1448 de 2011, sobre los que se declare la extinción de dominio, no serán objeto de comercialización por parte del Administrador del FRISCO y serán asignados por parte del Comité de que trata el artículo 2.5.5.5.4. del Capítulo 5 del mismo Decreto.

Es así, como esta Sociedad en desarrollo de aquellas políticas, debe dar prioridad a la solicitud de bienes rurales presentadas por las entidades encargadas por el Gobierno Nacional, para alcanzar los objetivos previstos en la reforma agraria y lo dispuesto por la Ley de Restitución de Tierras Despojadas por lo que el Decreto 1071 de 2015 dispuso en los artículos 2.14.17.1[34] y subsiguientes, el procedimiento para la destinación de los

---

agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo). • Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental. • Tierras inexplotadas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. • Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización. • Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz. Los procedimientos de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y la extinción administrativa del derecho de dominio por explotación (extinción del dominio sobre tierras incultas) se aplicarán de conformidad con la Constitución y siguiendo los criterios establecidos en la ley vigente.

34 Junio20173 ARTÍCULO 2.14.17.1. Envío periódico de información por la SAE S.AS. Dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S), enviará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas el listado de los bienes rurales incautados que hayan sido dejados a su disposición en el mes inmediatamente anterior, así como el listado de aquellos bienes con declaratoria de extinción del dominio, con indicación de cuáles tienen avalúo y de la información que se haya levantado con respecto de ellos. (Decreto 698 de 2013, art. 1)

ARTÍCULO 2.14.17.2. Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas sobre bienes incautados. Una vez entregado el listado de bienes incautados la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, dentro de un plazo de sesenta (60) días hábiles, informará a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S), cuáles predios están vinculados a procesos de restitución, con el propósito de que se asegure su destinación a la restitución en caso de que el juez llegare a ordenarla. (Decreto 698 de 2013, art.2)

ARTÍCULO 2.14.17.3. Respuesta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y del INCODER sobre bienes con declaratoria de extinción del dominio. Una vez entregado el listado de bienes con declaratoria de extinción del dominio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, dentro de un plazo de sesenta (60) días hábiles, informará a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S), y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER, cuáles están vinculados a procesos de restitución, con el propósito de que se asegure su destinación a la restitución, en caso de que el juez llegare a ordenarla, y qué predios requiere para la compensación de las víctimas, de acuerdo a los fallos judiciales en firme que existan a la fecha. (Decreto 698 de 2013, art.3)

bienes en principio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas (URT) y a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Finalmente es preciso indicar que esta Sociedad hasta el mes de abril del corriente ha recibido en el siguiente orden solicitudes de asignación por parte de la URT y ANT:

Asignados	*17*

Por lo expuesto, es preciso indicar que la debida administración de los bienes extintos rurales se encuentra condicionada a las solicitudes de las entidades para tal efecto facultadas y no pueden ser tratados de la misma manera que los bienes urbanos.

En relación con el ejemplo presentado

Mediante oficio CS2018-008283 del 27 de abril de 2018 la SAE manifestó que:

Para el numeral 1. "La Gerencia Regional Centro Oriente realiza las siguientes precisiones: (...), nos permitimos aclarar que el predio se encuentra y se encontraba a la fecha de recepción, delimitado en toda su área por una pared en bloque y cemento de altura considerable que salvaguardaba cualquier intento de invasión, no contando siquiera con una puerta de acceso al mismo, tan así es, que la persona que ocupó por vías de hecho el citado bien, lo efectuó abriendo un boquete en dicha pared.

Durante visita de inspección realizada sobre el inmueble antes mencionado, se logró constatar que el mismo fue objeto de invasión, razón por la cual se solicitó la expedición del acto administrativo que ordenó el desalojo del bien.

En virtud de lo anterior mediante Resolución N° 0325 de 2018, se ordenó el ejercicio directo de policía administrativa para la entrega real y material del inmueble identificado con matrícula 50C-301717.

Se tuvo contacto con los invasores para lograr la entrega voluntaria, sin embargo, frente a la renuencia de los mismos fue inevitable proceder con el desalojo, notificando para ello a los entes competentes como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF,

---

ARTÍCULO 2.14.17.4. Información al INCODER sobre bienes no requeridos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas remitirá en forma simultánea con el envío de la información a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S), y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER la relación de inmuebles que no requiera para la restitución, junto con la información que haya recabado o preparado. Esta información será enviada al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, sin perjuicio de la que directamente deba suministrarle la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S), para la toma informada de decisiones sobre la posibilidad de destinar los bienes extinguidos que no se requieran para restitución a la asignación del Subsidio Integral de Tierras o para mitigar los efectos del fenómeno de la Niña, de conformidad con el Decreto 4826 de 2010.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Personería de Bogotá, Zoonosis, Secretaria de Integración Social, y a la Policía Nacional, con el fin de garantizar el cumplimiento de la diligencia de desalojo

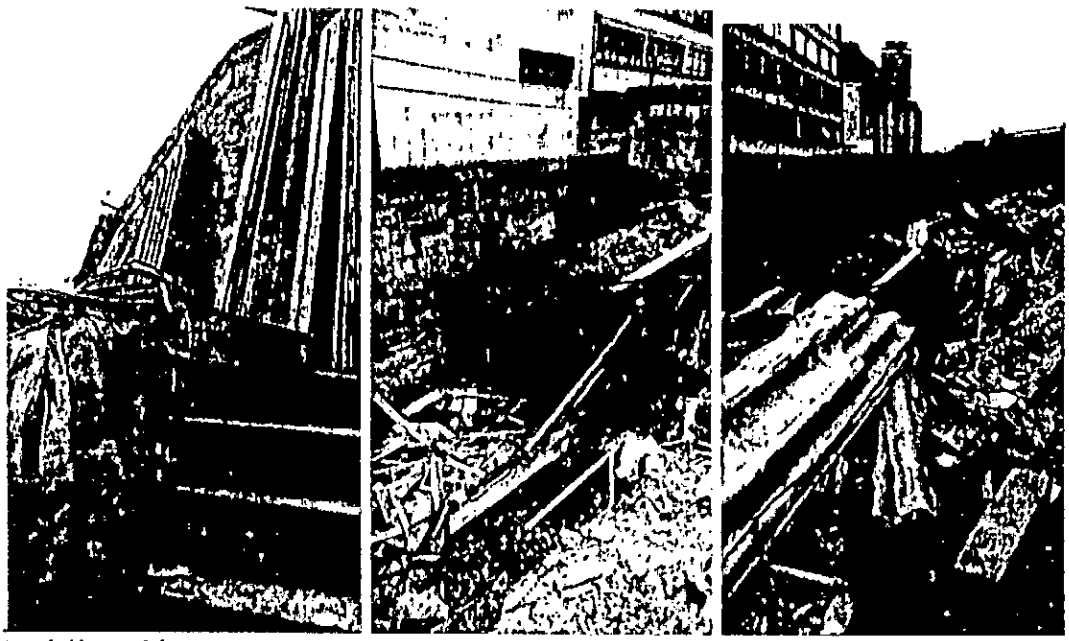
La Gerencia Regional dentro de su cronograma de desalojos estableció fecha y hora para llevar a cabo la práctica de la diligencia, logrando de esta manera el 20 de abril de 2018 recuperar la tenencia física del inmueble, efectuando a su vez la reparación del muro derribado.



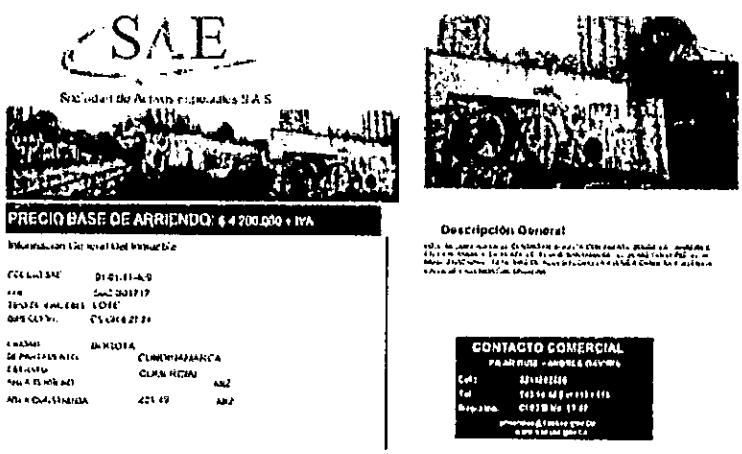
2. Para el segundo punto, la Gerencia Regional Centro Oriente señala: *"En virtud del punto antes señalado, se llevaron a cabo gestiones para propender con la productividad del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria N° 50C-301717, ubicado en la carrera 5 B N° 27-24, adelantando las siguientes gestiones: Se realizó el estimado de renta del inmueble, Inmediatamente se obtuvo el estimado de renta se procedió con la publicación en la página de SAE para proceder con el arriendo del inmueble, de la publicación antes mencionada solo se obtuvo una oferta, sin embargo, a pesar de que le fueron remitidos los requisitos y la política de arriendo, nunca se obtuvo respuesta por parte del oferente, quien tampoco manifestó su decisión definitiva de toma en arriendo del inmueble, no presentándose a la fecha más ofertas.*

Teniendo en cuenta su avanzado estado de deterioro no se justifica inversión sobre el mismo debido a su alto costo para las obras pertinentes, máxime que se encuentra con una sentencia que ordena la extinción del derecho de dominio a favor del Estado.

Registro Fotográfico Estado del bien:



Publicación Arrendamiento del bien:



3. Indica en su oficio "*Si bien de acuerdo con el oficio 2550 del 6 de septiembre de 2017 del Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Bogotá1, el bien quedó extinto 100% y a favor de la Nación; no se evidencian gestiones de SAE para comercializarlo o ponerlo productivo".*

Al respecto la Gerencia Regional Centro Oriente realiza las siguientes precisiones:
Es importante mencionar que el inmueble cuenta con viabilidad jurídica para venta y a la fecha se encuentra en Saneamiento Catastral, teniendo en cuenta que, en el folio de matrícula inmobiliaria, el predio tiene un área de terreno de 361.88 m2 y en catastro 407.1 m2

Ahora bien, en su tradición únicamente se presentan 2 títulos que avalan los linderos así:

- *SENTENCIA 0 del 1962-04-12 00:00:00 JUZG. 6.C.CTO de BOGOTA*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- *SENTENCIA 0 del 1979-05-20 00:00:00 JUZG. 9 C.CTO de BOGOTA*

Teniendo en cuenta lo anterior, como quiera que existe una diferencia de áreas considerable, la contingencia está siendo revisada y validada por parte de la Gerencia Técnica y una vez subsanado el tema de áreas, con posterioridad será viable proceder a solicitar avalúo comercial para la comercialización del inmueble.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

Sea lo primero anotar que la CGR no desconoce la forma como fueron entregados los inventarios por parte de la DNE, sin embargo, lo que se cuestiona es que después de 3 años de gestión no se ha logrado establecer las razones de improductividad de algunos de los bienes recibidos, máxime si se tiene en cuenta que la falta de control de los activos fue una de las deficiencias que se detectaron en la gestión de esa entidad. Adicionalmente, es de resaltar que 2.799 bienes que presentan esta condición fueron recibidos con posterioridad a la entrega de la DNE, es decir, que fueron recibidos directamente por la SAE, lo que implicó, a la luz de los procedimientos establecidos, visita, validación y entrega a depositario.

Si bien es cierto, los bienes improductivos están expuestos a situaciones que afectan su disposición como la ocupación ilegal, estado físico, ubicación geográfica, con restricciones legales que requieren de saneamiento catastral o administrativo; no es menos cierto que el conocer y agrupar los bienes por características, y realizar análisis costo beneficio con alcances sociales, medio ambientales y/o impactos personales o patrimoniales a terceros, le permitirá ejercer un control y administración apropiada de los bienes en condiciones de improductividad, considerando no sólo los costos y gastos que genera la administración de estos bienes, entre ellos el de oportunidad por la falta de uso o explotación, sino también la aplicación de los distintos sistemas de administración y por lo menos evitar la exposición de los activos a situaciones de uso indeseables. Ello reviste mayor importancia en los casos en los que no se evidenció la existencia de informes de rendición de cuenta de bienes improductivos por parte de los depositarios, que tienen asignados el 70% de los mismos.

La SAE señala que las evaluaciones costo – beneficio son un componente fundamental para la toma de decisiones y se desarrollan dentro de las políticas, procesos y procedimientos que fueron diseñados para contratos de arrendamiento, legalización de ocupaciones ilegales, y toma de decisiones frente a la enajenación temprana. Sin bien en la respuesta la SAE señala en qué casos, en términos generales, realiza la evaluación costo beneficio, no aportó evidencia de las evaluaciones realizadas a los bienes improductivos, pese a que estos representan el 82.82% de los bienes administrados por SAE.

A lo anterior se agrega que, según lo afirma la SAE, las evaluaciones están orientadas en sus "*componentes técnicos, estadísticos y matemáticos*", lo que significa que no consideran los riesgos jurídico, social y medio ambiental que se puedan generar en la administración de estos bienes.

Ahora bien, es cierto que el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014[35] permite la enajenación de activos sobre el universo de bienes improductivos, incluso desde la administración de la DNE; sin embargo, la SAE no aportó evidencia de su aplicación. Cabe destacar que la aplicación de la enajenación temprana requiere una cuidadosa valoración y cuantificación de los riesgos de demandas a que está expuesto el Estado en caso de que al final de un proceso de extinción de dominio se declare la devolución de los bienes a los afectados. Ello adquiere relevancia si se tiene en cuenta que, como lo manifiesta SAE, la proporción de inmuebles a los que se ha autorizado su aplicación representan el 9% de los que se han identificado como susceptibles de enajenación temprana, los cuales no se restringen únicamente a inmuebles improductivos. Por tanto, no es un instrumento que de base solucione el tema de control efectivo sobre los bienes improductivos, ya que para su implementación requiere un conocimiento detallado de su situación real, en términos administrativos, jurídicos, financieros, etc., máxime cuando el 82.82% de los activos totales están sin identificar y separar los bienes que tienen vocación productiva.

Con respecto a las otras medidas que comenta la SAE, como son las ventas, los arrendamientos y los estimados de renta, sus proporciones, en relación con el total de bienes improductivos son marginales. Ahora, en relación con los 7.749 FMI en los que existen solicitudes para ejercer la función de policía administrativa, su efectividad resulta igualmente marginal en la recuperación de activos con 474 FMI.

Frente a los 2.761 bienes inmuebles improductivos extintos no se desvirtúa la falta de control y seguimiento por parte de SAE por cuanto, si bien es cierto se activa el alistamiento para la venta con la sentencia de extinción de dominio, no es menos cierto que en la respuesta se dan cifras globales que no permiten inferir, en qué etapa se encuentra cada uno de los bienes improductivos objeto de la observación; las gestiones realizadas por SAE para colocarlos en condiciones de productividad; desde que fecha están en esta etapa, para evaluar la gestión de SAE frente a los mismos. Tampoco la SAE desvirtúa que a 31 de diciembre de 2017 estos bienes tienen carácter de improductivos y, por tanto, con costos que,

[35] El artículo 93 de la Ley 1708 del 20 de enero de 2014 permite la enajenación temprana de activos previa autorización del fiscal de conocimiento o del juez de extinción de dominio, según la etapa en que se encuentre la actuación. La solicitud de enajenación deberá resolverse dentro de un plazo máximo de 30 días. (...)

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

con el avanzar del tiempo en esta condición, reduce el retorno económico para el Estado.

La SAE argumenta que cuenta con un proyecto de validación que inició en 2015 y se espera culminar en junio de 2018. Al respecto es pertinente señalar: i) De los 1.087 bienes que no han sido objeto de visitas, 318 corresponden a bienes que fueron recibidos directamente por SAE como administrador del FRISCO y no de la DNE. ii) La información reportada por las regionales no guarda un estándar y no permite analizar varios aspectos; ello lo prueba la regional Norte, que es la única regional que informa las visitas considerando el recurso humano. iii) Se informa que las regionales adelantaran 1.439 visitas así: Regional Norte 260, Regional Occidente 442, Regional Sur Occidente 591 y la regional Centro Oriente 146; sin embargo, no se brinda información respecto del grado de cubrimiento de los 1.087 inmuebles improductivos a que hace referencia la observación, razón por la cual este ítem se mantiene.

La CGR no desconoce el destino que SAE debe dar a los inmuebles rurales con vocación reparadora o productiva; lo que se cuestiona es la falta de coordinación interinstitucional entre la SAE, ANT y la URT para adoptar decisiones de fondo, dado que si bien se evidenció en el oficio CS2018-006664 del 4 de abril de 2018 que la SAE ha remitido a la URT y la ANT el listado con 4.965 inmuebles rurales en proceso de extinción de dominio y 851 con extinción de domino, a la fecha no se tiene respuesta de la ANT; en tanto que la URT identificó 130 inmuebles rurales con algún trámite restituido y 105 inmuebles que por su naturaleza, destinación y uso no tiene previstos solicitarlos en calidad de transferencia para atender órdenes judiciales de compensación.

Por consiguiente, no se evidencia gestiones por parte de la SAE para presentar al Gobierno Nacional los bienes inmuebles con vocación reparadora o productiva sobre los cuales no se tiene información por parte de la ANT o URT y que no sólo le genera desgaste administrativo sino que le impide tomar decisiones de fondo en relación con su disposición a efecto de definir el destino de los bienes, mejorar la adopción de mecanismos de administración de los bienes en condiciones de improductivos, y adelantar gestiones para lograr su productibilidad o sostenibilidad, con los consecuentes riesgos, costos financieros y sociales que se generan esta condición.

En relación con el ejemplo, la SAE no desvirtúa el hecho de que el bien ya había sido objeto de desalojo, tal como se evidenció en memorando CI2018-003189 del 2 de marzo de 2018, en el cual se menciona que *"el citado inmueble ya había sido recuperado durante una diligencia de desalojo realizado en el año 2015"*. Adicionalmente, no se menciona haber realizado gestiones diferentes del cerramiento que tenía el bien desde su recepción, que puedan dar cuenta de acciones para colocarlo en condiciones de productividad.

La SAE, en oficio CS2018-006218 del 22 de marzo de 2018, en relación con las gestiones realizadas para comercializar o colocar productivo dicho inmueble manifestó: "*El predio de la referencia se encuentra en administración directa, por tal motivo no existen informes de depositario, así como tampoco productividad por el estado de deterioro del inmueble*" aspectos que motivaron la observación; ahora bien, en respuesta señala que realizó un estimado de renta para efectos de arrendamiento y la publicación del mismo, lo cual contradice el hecho de considerar el bien improductivo en razón a su estado de deterioro. Así mismo, no es factible con la respuesta establecer las fechas en que se realizó la publicación ni hay evidencia de los análisis que sustentan la potencialidad de arrendamiento y comercialización del bien, máxime cuando es extinto desde el 6 de septiembre de 2017, se considera improductivo, había sido objeto de un desalojo previo, y respecto al que no se considera factible realizar inversión dados los altos costos que representan.

Finalmente, la SAE señala tener viabilidad jurídica para venta; aunque se encuentra en saneamiento catastral por diferencias en áreas de terreno (45.22 metros cuadrados), situación que debió ser advertida en el diagnóstico y alistamiento del bien, para realizar el saneamiento oportuno, como actividad necesaria y previa al avalúo comercial, considerando la cadena de valor de los procesos de los bienes del FRISCO, conforme a la cual, previo a la fase de disposición final, los bienes deben haber surtido la fase de saneamiento y alistamiento, previniendo así dificultades en caso de que se decida sus disposición temporal o final.

Por lo antes expuesto y en tanto no se evidencian acciones para garantizar la conservación y generación de productividad de este bien en administración directa, el hallazgo se mantiene.

Hallazgo 7. Entrega material de bienes a los depositarios

El artículo 2.5.5.6.10 del Decreto 2136 de 2015 dispone que: "*la persona a quien se le entreguen bienes en depósito provisional o designación provisional deberá manifestar su aceptación a la designación dentro de los diez (10) días calendario siguientes al recibo de la comunicación del acto administrativo de nombramiento y procederá a posesionarse ante el Administrador del Frisco. De no recibirse manifestación al respecto, se entiende como rechazado el nombramiento o designación, y en consecuencia, se procederá a efectuar una nueva designación.*

De aceptarse la designación o nombramiento y, una vez posesionado, se procederá a realizar la entrega de los bienes para lo cual se suscribirá un acta en la que se consigne la descripción detallada de los bienes entregados según las características de cada uno."

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Mediante oficio CS2018-00791 del 11 de abril de 2018, la SAE informa que *"La entrega de los bienes inmuebles se realiza por parte de las Gerencias Regionales previa formalización de los requisitos de póliza y acta de posesión por parte del Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores, dichas Gerencias programan directamente con los depositarios los cronogramas de entrega, en el caso de sociedades activas y sociedades en liquidación, son las Gerencias quienes realizan dicha programación y entrega"*.

La base de datos suministrada por la SAE, reporta la existencia de 10.604 registros de bienes inmuebles que han sido asignados a depositarios, sin que a 31 de diciembre de 2017 se haya realizado la entrega física del bien al mismo.

Del análisis de la información se deduce falta de control y seguimiento al "*Procedimiento de Asignación a Depositarios Provisionales y Liquidadores*" P-DP3-056 en sus versiones 2, 3 y 4, así como fallas de control interno relacionado con información y comunicación interna, por cuanto:

De los 10.604 inmuebles asignados en depósito provisional, el GIT de depositarios informó que 4.341 (41%) están asignados a la Gerencia Regional para su entrega; 739 (7%) están entregados en proceso de normalización[36], 1.106 (10%) reportan retiro del depositario sin que se hayan realizado gestiones para su reasignación, y 4.141 (39%) bienes están en proceso de entrega, tal como se muestra en la siguiente tabla:

[36] Mediante oficio CS-004293 del 28 de febrero de 2018 señala que el manual P-DP3-056 "*Procedimiento de Asignación a Depositarios Provisionales y Liquidadores*" define la normalización de asignación, como *"la necesidad de legalizar el nombramiento de un depositario que forma parte del Registro vigente de Depositarios Provisionales y Liquidadores y reporta dentro de sus informes mensuales la administración de bienes objeto de saneamiento de la información en el sistema, ya que registran como administración directa o a nombre de otro depositario provisional"*.

Tabla 5. Activos sin entrega a depositarios

ESTADO REPORTADO POR EL GIT DE DEPOSITARIOS	En proceso de entrega	Informado a la gerencia para entrega	Sin depositario	Cambios en la condición del inmubles	Otros	Total
El Depositario se retiró del Registro, Devolución			6			6
El Depositario se retiró del Registro, en proceso para reasignar			1096			1096
El Depositario se retiró del Registro, Social			1			1
El Depositario se retiró del Registro, Venta			3			3
En proceso de firma de Resolución por Jurídica	543					543
En proceso de formalización de póliza y acta de posesión por valor asegurado	1236					1236
Informado a Regional para entrega		4341				4341
Inmueble entregado, en proceso de Normalización					739	739
Inmueble removido, Destinación				2		2
Inmueble removido, Devolución				49		49
Inmueble removido, Donación				3		3
Inmueble removido, Fiducia				97		97
Inmueble removido, Social				18		18
Inmueble removido, Venta				38		38
No se materializó o se canceló la diligencia					70	70
Pendiente formalización a Comité para generar resolución automática	2016					2016
Pendiente número Matrix para completar la generación automática de la Resolución	346					346
Total general	4141	4341	1106	207	809	10604
(%) Participación	39%	41%	10%	2%	8%	100%

Fuente: SAE Elaboró: Contraloría General de la República

Es de anotar que, del análisis de la información, se evidenció que existen 12 inmuebles que vienen asignados desde el 2015 y, 3.358 inmuebles desde el 2016, sin entregar a un depositario.

Existen 1.236 inmuebles que no han culminado el proceso, según informa el GIT de Depositarios, debido a que están "*En proceso de formalización de póliza y acta de posesión por valor asegurado*"; de los cuales 216 presentan asignación en 2016 y 1.020 corresponden a 2017, sobre los que se resaltan: 60 inmuebles con acta de asignación desde el primer trimestre de 2017, 179 desde el segundo trimestre de 2017 y 769 desde el tercer trimestre de 2017, de lo cual se infiere deficiencias en la comunicación de las resoluciones de asignación por parte de la SAE y del valor asegurado al depositario para que éste normalice la situación dentro de los 15 días hábiles siguientes a la comunicación de las resoluciones de asignación, quedando los bienes en el sistema Matrix en depósito provisional sin haber adelantado todas las acciones para considerarlo como efectivamente cubierto bajo este mecanismo de administración.

Es de señalar, que existen deficiencias en el seguimiento y control de tiempos de asignación, por cuanto de los inmuebles anteriores, existen 459 que están con la anotación "*#N/A*" en las casillas de regional a la que pertenece y causas de la no entrega. Es de resaltar que 8 registros corresponden a la vigencia 2016.

Así mismo, se evidenciaron deficiencias por parte del GIT de depositarios al no informar al Comité de Depositarios esta situación para que se adopten y ejecuten las acciones preventivas y correctivas oportunas, dado que se evidenció que la Regional de Occidente tiene 61 bienes de la vigencia 2016 con la anotación

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"*CRONOGRAMA EN EJECUCIÓN, RETOMA SE REINICIÓ ESTABA SUSPENDIDA POR NO PAGO DE PÓLIZA*"; sin embargo, dentro de los procedimientos internos no se contempla la suspensión por no pago de póliza, sino, por el contrario, una reasignación de los bienes.

La demora en la entrega material de los activos trae como consecuencia el riesgo de que los mismos permanezcan sin gestión de administración expuestos a pérdida, desmejora o deterioro, o en manos de depositarios pero sin los elementos formales para exigirles el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades. Lo anterior por cuanto la SAE los entiende asignados en depósito provisional, cuando no se han cumplido a cabalidad todos los procesos para llegar a esta condición, hecho que afecta la eficiencia y eficacia de la gestión de la SAE como administrador de los activos del FRISCO.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018, la SAE manifestó:

"*Al respecto el GIT de Gestión de Depositarios y Liquidadores realiza las siguientes precisiones:*

De acuerdo con su oficio "De los 10.604 inmuebles asignados en depósito provisional, el GIT de depositarios informó que 4.341 (41%) están asignados a la gerencia regional para su entrega; 739 (7%) están entregados en proceso de normalización, 1.106 (10%) reportan retiro del depositario, sin que se hayan realizado gestiones para su reasignación, y 4.141 (39%) bienes están en proceso de entrega, (...)"

Frente a la afirmación anterior para el caso de los 4.341 que están asignados a las Gerencias Regionales para su entrega, los 4.141 bienes que están en proceso de entrega y los 739 que están entregados en proceso de normalización, los cuales suman un total de 9.221, al corte del mes de abril de 2018 se cuenta con el siguiente avance:

GERENCIA REGIONAL	CANTIDAD DE ACTIVOS	CANTIDAD ENTREGAS ABRIL 2018	POR ENTREGAR
SUROCCIDENTE	2863	1907	956
OCCIDENTE	2674	2580	94
CENTRO ORIENTE	3130	1358	1772
NORTE	1937	506	1431
Total	**10604**	**6351**	**4253**

Dado lo anterior, las Gerencias Regionales continúan con el proceso de entregas, previa formalización de las diferentes etapas requeridas en el proceso y los cronogramas definidos.

En cuanto a los 739 activos que están entregados en proceso de normalización, es necesario precisar que el término "Normalización", se encuentra definido en el P-RR2-056 Procedimiento Asignación de Activos a depositarios y Liquidadores vigente, así:

"Normalizar asignación: Para efectos del presente procedimiento, corresponde a la necesidad de legalizar el nombramiento de un depositario que forma parte del Registro vigente de Depositarios Provisionales y Liquidadores y reporta dentro de sus informes mensuales la administración de bienes objeto de saneamiento de la información en el sistema, ya que registran como administración directa o a nombre de otro depositario provisional.

Para los casos en los que se requiera normalizar la asignación de nombramiento de un depositario provisional, la Gerencia de Bienes Inmuebles debe certificar mediante oficio, que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Reconocimiento de asignación DNE: Se debe evidenciar que los bienes identificados para normalización cumplen la condición de haber sido reportados en los informes de gestión, por el depositario a normalizar en el momento del recibo de la administración de los activos, por parte de SAE S.A.S. en virtud de lo establecido en la Ley 1708 de 2014.
2. Reporte Informe de Gestión: Se debe evidenciar que en los informes de gestión presentados por parte de los depositarios a normalizar y que son validados por parte de la Gerencia de Inmuebles; se reporte la gestión de administración de los bienes objeto de saneamiento.
3. Pertenecer al Registro de depositario provisional: Se debe validar que el depositario provisional que administra los bienes objeto de saneamiento en el sistema se encuentra registrado y nombrado como Depositario Provisional, dentro del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del FRISCO.

Cuando el bien objeto de saneamiento se encuentre bajo administración de depósito provisional, se debe garantizar la remoción tácita del mismo, junto con el nombramiento del depositario provisional normalizado en la misma resolución de ser posible. Asegurando que se realiza la remoción del anterior depositario y se normaliza la asignación del depositario provisional que ha administrado dichos bienes."

Dado lo anterior, los 739 activos que están en proceso de normalización cumplen las condiciones anteriores y ya se encuentran bajo la administración del depositario provisional, en consecuencia, no requieren ser entregados nuevamente.

En relación con la afirmación "1.106 (10%) activos que reportan retiro del depositario, sin que se hayan realizado gestiones para su reasignación", precisamos lo siguiente:

- *Seis (6) folios de matrícula inmobiliaria surtieron el proceso de asignación, luego las áreas encargadas informan al Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores sobre la devolución del mismo y posteriormente, de conformidad con lo previsto en el procedimiento, el Depositario fue retirado del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores. Estos activos no deben ser reasignados.*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- *Mil noventa y seis (1096) folios de matrícula inmobiliaria surtieron el proceso de asignación, posteriormente el Depositario fue retirado del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores, de conformidad con lo previsto en el procedimiento. En consecuencia, se procede a realizar el proceso de asignación, mediante el cual a la fecha se han reasignado 264 folios de matrícula inmobiliaria. Los demás están pendientes de asignación debido a que a la fecha no se cuenta con Depositarios Provisionales con cobertura en los municipios y departamentos requeridos o los cupos se encuentran completos, situación que se ha presentado en Comité de Depositarios Provisionales, para lo cual se aprobó la realización de una nueva convocatoria que a la fecha se encuentra en proceso de evaluación, indicando los departamentos en los cuales se requieren depositarios.*

Así mismo, se aprobó realizar un ajuste en el sistema para que la asignación de bienes inmuebles se realice tomando en cuenta la unidad inmobiliaria completa y no folio a folio, lo que permite ampliar la capacidad. Por último, se reitera que las diferentes acciones se han desarrollado en el marco del cumplimiento del procedimiento vigente.

- *Un (1) folio de matrícula inmobiliaria surtió el proceso de asignación, luego las áreas encargadas informan al Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores que el mismo es un activo social y posteriormente, de conformidad con lo previsto en el procedimiento. Estos activos no deben ser reasignados toda vez que lo mismos son administrados por el depositario que se le asigne a la Sociedad.*

- *Tres (3) folios de matricula inmobiliaria surtieron el proceso de asignación, luego las áreas encargadas informan al Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores que los mismos están vendidos o en proceso de venta y posteriormente, de conformidad como está previsto en el procedimiento, el Depositario fue retirado del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores. Estos activos no deben ser reasignados.*

De acuerdo con la afirmación:

"Existen 1.236 inmuebles que no han culminado el proceso, según informa el GIT de Depositarios, debido a que están "En proceso de formalización de póliza y acta de posesión por valor asegurado"; de los cuales 216 presentan asignación en 2016 y 1020 corresponden a 2017, sobre los que se resaltan: 60 inmuebles con acta de asignación desde el primer trimestre de 2017, 179 desde el segundo trimestre de 2017 y 769 desde el tercer trimestre de 2017, de lo cual se infiere deficiencias en la comunicación de las resoluciones de asignación por parte de SAE y del valor asegurado al depositario para que éste normalice la situación dentro de los 15 días hábiles siguientes a la comunicación de las resoluciones de asignación, quedando los bienes en el sistema Matrix en depósito provisional cuando realmente están en administración directa."

Frente a la afirmación anterior y tal como se indicó en la respuesta al requerimiento que origina la presente observación, en aquellos casos indicados como: "En proceso de formalización de póliza y acta de posesión por valor asegurado", se ratifica que una vez firmada y numerada la Resolución se procede a comunicarla al Depositario para la constitución de la póliza de cumplimiento de disposiciones legales y la firma del acta de

posesión. Así mismo, se mencionó que el valor asegurado es informado por parte de la Gerencia de Bienes Inmuebles al Grupo Interno de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores.

En este sentido de los 1236 inmuebles indicados, a la fecha se informa lo siguiente:

- *1138 inmuebles tienen la póliza de cumplimiento.*
- *26 inmuebles no cuentan con póliza porque los Depositarios Provisionales renunciaron previa comunicación de la resolución.*
- *41 inmuebles están en proceso de constitución de póliza, cuyas resoluciones se informaron en la vigencia 2018 con la información del valor asegurado, dichos inmuebles se recibieron en diligencia de secuestro.*
- *31 inmuebles están en proceso de constitución de póliza, cuyas resoluciones se informaron en la vigencia 2018, se han enviado correos de vencimiento de la póliza al Depositario y teniendo en cuenta que aún no ha sido entregada, se presentará a Comité de Depositarios Provisionales y Liquidadores, informando del no cumplimiento de los documentos de formalización de la designación para la correspondiente remoción de los activos y su consecuente retiro el Registro.*

Así mismo, es importante indicar que como parte de la gestión que realiza el Grupo Interno de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores, se solicita a las áreas competentes, en la medida en que se actualiza la información de las asignaciones incluyendo aquellas realizadas mediante diligencia de secuestro, la información de los valores asegurados, algunos de los cuales para su definición requieren del valor del avalúo catastral, información que debe requerirse al IGAC – Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la cual en algunas ocasiones, especialmente los de activos recibidos mediante diligencia de secuestro, se presenta demora por parte de dicha entidad en el suministro de la información, situación que afecta considerablemente el proceso interno que se realiza para la comunicación de las resoluciones a los Depositarios Provisionales y las etapas posteriores.

En conclusión, respecto de la afirmación "...quedando los bienes en el sistema Matrix en depósito provisional cuando realmente están en administración directa.", no es preciso, teniendo en cuenta que una vez se culmina la asignación de los activos en el sistema Matrix estos quedan a nombre del Depositario Provisional y en los casos de activos asignados mediante diligencia de secuestro, los mismos son entregados al Depositario en el momento de la diligencia y los que hacen parte del inventario quedan a cargo una vez se comunica el acto administrativo de designación.

De acuerdo con la afirmación:

"Es de señalar, que existen deficiencias en el seguimiento y control de tiempos de asignación, por cuanto de los inmuebles anteriores, existen 459 que están con la anotación "#N/A" en las casillas de regional a la que pertenece y causas de la no entrega. Es de resaltar que ocho (8) registros corresponden a la vigencia 2016."

Se precisa que la totalidad de los folios (459) que cuentan con la anotación #N/A corresponden a casos de activos que se encuentran en proceso de Normalización,

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Depositarios Provisionales que se retiraron del Registro, bienes inmuebles devueltos, sociales, en destinación y no materializados, situaciones que se explicaron en el requerimiento de información AG8-1-67 y lo reiterado en el presente documento.

De acuerdo con la afirmación de su oficio

"Así mismo, se evidenciaron deficiencias por parte del GIT de depositarios al no informar al Comité de Depositarios esta situación para que se adopten y ejecuten las acciones preventivas y correctivas oportunas, dado que se evidenció que la Regional de Occidente tiene 61 bienes de la vigencia 2016 con la anotación "CRONOGRAMA EN EJECUCIÓN, RETOMA SE REINICIÓ ESTABA SUSPENDIDA POR NO PAGO DE PÓLIZA"; sin embargo, dentro de los procedimientos internos no se contempla la suspensión por no pago de póliza, sino por el contrario una reasignación de los bienes."

En relación con la afirmación anterior, se precisa que los 61 folios que cuentan con la anotación "CRONOGRAMA EN EJECUCIÓN, RETOMA SE REINICIÓ ESTABA SUSPENDIDA POR NO PAGO DE PÓLIZA" indicada por la Regional Occidente corresponde a aquellos casos de folios de matricula inmobiliaria de activos que se encuentran en proceso de Normalización, situación que se explicó con anterioridad en el presente documento. Así mismo, se reitera que aquellos que se encuentran en proceso de normalización ya han sido entregados y se formalizan los demás aspectos del proceso, tales como póliza y acta de posesión, en consecuencia, el Grupo Interno de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores, realiza las acciones correspondientes a lo establecido en el procedimiento definido informando al Comité las diferentes situaciones, tal como se evidencia este tema en la sesión No. 30 del 13 de octubre de 2017.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La CGR plantea en la observación diferentes situaciones identificadas en el listado de los 10.604 activos asignados hasta el 31 de diciembre de 2017 sin materializar la entrega material de los bienes al depositario.

En su respuesta la SAE informa que a abril de 2018 ya efectuó entrega del 60%; es decir, posterior al inicio del control fiscal se tiene un avance significativo, correspondiente a 6.351 activos que se encontraban en proceso de entrega y aquellos reportados en proceso de normalización; sin embargo, a la fecha del presente informe están pendiente de entrega 4.253 activos que representan el 40%, cifra relevante frente al universo de asignaciones realizadas a los depositarios.

En estos 4.253 se incluyen 1.106 activos en los que hubo retiro del depositario, de los cuales 264 fueron reasignados, diez (10) presentan estados del proceso en los que no aplica la asignación a depositario provisional, quedando 823 pendientes de reasignar por no existir depositario para la ubicación geográfica y tipo de activo o con cupo disponible, inconveniente que la SAE informa será superado con el

desarrollo de otra convocatoria; sin embargo se evidencian falencias en la asignación de depositarios idóneos y disponibles para la administración de los activos, debido a que en el 10% de las asignaciones el depositario asignado presenta renuncia, con el agravante de no poder adelantar la reasignación al no tener otro disponible.

Respecto de los 1.236 que se encontraban en proceso de formalización de la póliza informan que ya se llevó a cabo para 1.138 activos, en 26 hubo retiro del depositario, en 31 el depositario será retirado por no recibir respuesta y en 41 se ha tardado por tratarse de diligencia de secuestro, cifras que aumentan el porcentaje de depositarios retirados posterior a su asignación.

De acuerdo con estos antecedentes, es preciso destacar que la eficacia y eficiencia en el mecanismo de administración provisional depende, entre otros aspectos, de la formalización y entrega material de los bienes a los depositarios, quienes al posesionarse y recibirlos adquieren todas las obligaciones y derechos inherentes a estos bienes, como lo son el mantenimiento necesario para su conservación, promoción para aquellos bienes con vocación productiva, y demás actividades esenciales para su administración.

La materialización de la entrega resulta requisito fundamental para que el depositario pueda identificar el estado del bien, la gestión potencial que podría efectuar sobre el mismo, y efectuar propuestas a la SAE respecto a la administración, conservación, mantenimiento, e incluso frente a la productividad.

De otra parte, no se justifica que luego de 4 años como administrador directo de los bienes del FRISCO, aún existan 739 bienes en proceso de normalización, por cuanto tal situación incrementa el riesgo en la administración del bien, dado que el depositario tiene la discrecionalidad sobre el mismo y la SAE desconoce si los bienes han sido reportados en los informes de gestión, que es uno de los requisitos para su normalización.

Con base en el análisis efectuado, se mantiene el hallazgo, puesto que, si bien para abril de 2018 existe avance en el proceso de entrega, aún falta el 40% de los activos asignados, los cuales en definitiva no han sido entregados a los depositarios. En caso de pérdida, deterioro o cualquier tipo de siniestro, es la SAE quien asume la responsabilidad; adicionalmente, no es coherente la información de MATRIX, que es fuente oficial y base para toma de decisiones, por cuanto no refleja la realidad de los bienes, dado que el sistema registra que están a cargo de un depositario cuando en realidad no todos los bienes han surtido el proceso de formalización y materialización de la entrega.

Hallazgo 8. Gestión y cumplimiento a cargo de los Depositarios provisionales- Inmuebles

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con su orientación estratégica, a la SAE en su condición de administrador y comercializador de activos especiales de propiedad de la Nación, le corresponde ejecutar sus actividades bajo estándares de eficiencia, gestión e información, en observancia de los principios de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, transparencia y publicidad, por lo que su misión es ser un administrador eficiente de activos especiales orientado a la consecución de la productividad y rentabilidad de los mismos, generando recursos para la financiación y desarrollo de políticas públicas.

El Decreto 2136 del 4 de noviembre de 2015[37], en su artículo 2.5.5.2.1. Establece las reglas generales para la administración de bienes. *"El Administrador del FRISCO debe administrar bienes de acuerdo con los distintos mecanismos establecidos en la Ley, y desarrollados en el presente titulo. Así mismo, realizar, entre otras actividades, el seguimiento, evaluación, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes".*

De igual manera, en su artículo 2.5.5.6.6 establece las obligaciones de los depositarios provisionales. Dentro de las cuales se destacan:

"1. Velar porque se mantenga la productividad de los bienes y la actividad económica que les corresponda, siempre que ésta sea lícita.
2. Adoptar de manera oportuna las medidas correctivas y realizar las gestiones necesarias para garantizar la eficiente administración de los bienes.
3. Verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la suscripción de los respectivos contratos de arrendamiento.
5. Rendir informes mensuales de gestión, contables, financieros, de uso y estado, ingresos o gastos, según la naturaleza del bien y relacionados con su administración.
6. Coordinar la entrega inmediata de los bienes objeto de depósito provisional, en el momento, y a la persona que le indique el administrador del FRISCO mediante comunicación escrita, en caso de remoción de la calidad de depositario provisional o de orden judicial.
7. Llevar la contabilidad mensual de los recursos consignados y pagos realizados por cada bien, de acuerdo al formato que para el efecto suministrará el administrador del FRISCO.
8. Consignar los dineros recaudados a la cuenta que designe el administrador del FRISCO para tales fines.
9. Presentar la rendición final de cuentas al terminar el depósito provisional y realizar el traslado definitivo de fondos a la cuenta que designe para tales fines el administrador del FRISCO.
10. Coordinar la inspección de los bienes objeto de depósito, cuando el administrador del FRISCO, o la autoridad competente así lo requiera.
11. Velar porque se realicen las reparaciones locativas, aseo y mantenimiento necesarios para la conservación de los bienes, de conformidad a los lineamientos que para el efecto suministrará el administrador del FRISCO.
20. Devolver inmediatamente el bien y sus soportes documentales cuando se proceda a su remoción.

[37] Por el cual se reglamenta el Capítulo VIII del Título 111 del Libro 111 de la Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio.

22. Llevar registros contables independientes por centros de costo de los bienes asignados por el administrador del FRISCO, tanto los ingresos, egresos, retenciones y desembolsos autorizados por la entidad
25. Permitir al Administrador del FRISCO, en todo momento, la revisión, supervisión y seguimiento sobre la administración de los bienes entregados y suministrar toda la información que le sea requerida"

Así mismo, la Resolución No.15 de 2015[38], establece en el artículo cuarto las obligaciones especiales para depositarios provisionales señalando, respecto de la administración de inmuebles:

"1.- El informe de gestión y contable debe ser actualizado y remitido mensualmente dentro de los cinco (05) primeros días de cada mes en el formato y/o en la herramienta tecnológica bajo los parámetros que establezca la SAE.

9.- El Depositario provisional debe trasladar mensualmente a la SAE los recursos recibidos durante el mes anterior por concepto de productividad, como máximo cinco (05) días calendario después de haber recibo el cupón de pago expedido por la SAE para tal fin. En caso de no realizar los traslados oportunamente la SAE realizará el cobro de intereses a la tasa máxima legal permitida por la Superintendencia Financiera".

En el análisis de la gestión, administración y responsabilidades a cargo de los depositarios provisionales de bienes inmuebles no sociales, se evidenció que la SAE no realiza control, seguimiento y monitoreo a los FMI asignados a depositarios provisionales, situación que afecta los principios de eficacia y eficiencia al permitir la existencia de activos sin rendición de cuentas ni informes de gestión que le permitan establecer su condición física y capacidad productiva. Así mismo, se observaron deficiencias en la generación de información actualizada, consistente y confiable en la cual se sustente la toma de decisiones, administración y mejoramiento continuo en la gestión que tiene a su cargo.

Se traen a colación los siguientes casos:

1. DEPOSITARIO IDENTIFICADO CON C.C. 80.147.306

La extinta DNE, mediante Resolución 0483 del 10 de junio de 2014 y diferentes diligencias de secuestro, entregó 75 FMI al depositario persona natural con cédula de ciudadanía No. 80.147.306. Posteriormente la SAE con Resolución No. 073 del 3 de febrero de 2016, lo designó como depositario de once (11) FMI adicionales. De acuerdo con los diferentes actos administrativos

[38] *Por medio de la cual se modifica la Resolución No.01 del 20 de agosto de 2014, "Por medio de la cual se establece el procedimiento de selección de Depositarios Provisionales y se dictan otras disposiciones*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

le fueron asignados 84 bienes, debido a que dos (2) FMI hacen parte de una unidad.

Durante vigencia 2015, la SAE llevó a cabo la convocatoria cerrada No. 02 dirigida a todas aquellas personas naturales o jurídicas interesadas en continuar como Depositarios Provisionales y Liquidadores de activos (bienes Inmuebles y Sociedades) del FRISCO administrado por la SAE, convocatoria que se formalizó mediante Resoluciones 273 y 921 de 2016, por las cuales se incorporaron en el registro de depositarios provisionales y liquidadores del FRISCO a las personas naturales y jurídicas que cumplieron con los requisitos establecidos. Pese a que el depositario persona natural con C.C. 80.147.306 participó en la convocatoria cerrada, no cumplió con los requisitos, situación por la cual procedía inmediatamente su remoción como depositario y el retiro de los inmuebles que tenía bajo su administración, de acuerdo con la Metodología de Administración de los bienes del FRISCO establecida por la SAE.

Verificados los activos asignados al depositario frente a los informes de seguimientos realizados por las Gerencias Regionales de la SAE y el último informe de gestión presentado por el depositario del 30 de noviembre de 2016, se presentan las siguientes situaciones:

Regional Centro Oriente:

De la Regional Centro Oriente se han removido 63 FMI de las cuales se ha realizado la retoma física de 46 FMI, quedando pendiente 17 FMI por realizar la gestión de retoma.

De los inmuebles retomados por la Regional durante los días 24, 25 y 26 de octubre y 11 de noviembre de 2017, se evidencia que en los casos descritos a continuación, el depositario había suscrito contratos de arrendamiento verbales o escritos; no obstante la productividad no ha sido transferida a la SAE; según el último informe de gestión del depositario éste los reportaba como desocupados o improductivos. La CGR junto con funcionarios de la SAE estimaron la productividad dejada de percibir con corte a abril de 2018.

Pese a que se retomaron físicamente los activos por parte de la SAE, las productividades y los recursos generados por los inmuebles continúan en poder del depositario, sin que se hayan realizado acciones judiciales al respecto y por lo cual se adeudan $559.366.793, como se describe a continuación:

Tabla 6. Resumen de los hechos

FMI	FECHA INICIO	VL. CANON	No. MESES DEJADOS DE CONSIGNAR	TOTAL
230-2598	05/07/2016	870,000	21	18,270,000
232-2933	15/10/2016	2,500,000	18	45,000,000
232-18434	10/12/2016	1,200,000	16	19,200,000
236-10671 y 236-10249	02/04/2017	800,000	12	9,600,000
236-26711, 236-26710 y 236-26709	01/03/2017	750,000	13	9,750,000
236-3953	15/10/2016	2,059,000	18	37,062,000
236-26582; 236-7636 y 236-5305	05/01/2015	3,500,000	39	136,500,000
236-40257, 236-28257, 236-40256, 236-28752 y 236-41566	01/09/2016	14,018,147	19	266,344,793
236-49157	02/05/2017	800,000	11	8,800,000
166-28729, 166-1162; 166-28730; 166-1025; 166-4125; 166-2717; 16645708; 16645782	01/06/2017	800,000	10	8,000,000
410-9862	15/09/2016	120,000	7	840,000
TOTAL				559,366,793

Fuente: SAE Elaboró: Equipo Auditor

Ahora bien, la Regional Centro Oriente tiene pendiente de retoma 17 FMI que fueron removidos mediante resoluciones 173 del 15 de marzo de 2016 y 111 del 8 de febrero 2017.

Las irregularidades en la gestión del depositario evidencian debilidades del administrador del FRISCO en razón a que no se toman medidas preventivas que permitan identificar manejos de los bienes diferentes a los reportados en sus informes, los cuales pueden derivar en la pérdida de los recursos de la productividad generada.

Tal situación se ve reforzada en el hecho que, si bien la Gerencia Regional identificó las irregularidades en los meses de noviembre y diciembre 2017, no se evidencian acciones oportunas, contundentes y efectivas para la recuperación de dichos recursos y retoma de los bienes pendientes, condiciones que desdibujan la eficacia y eficiencia que debería observarse en su administración.

Regional Norte:

De acuerdo con lo reportado en el oficio CS2018-007237 del 12 de abril de 2018, se han removido 16 FMI, sin embargo, la Regional Norte no ha realizado retomas físicas sobre ninguno de los FMI, dejando los activos a entera disposición del depositario que no ha cumplido con las obligaciones de entrega de informes, cuentas, productividad; ni suscripción de póliza que ampare la administración y gestión de los bienes a su cargo. Aunque la Regional Norte argumenta "*que éstas no se habían programado porque dentro*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

del proceso de asignación de nuevos depositarios no se había surtido el proceso de nombramiento y posesión"; es preciso destacar que el proceso de remoción y retoma de los activos es independiente al proceso de asignación y ante un riesgo de incumplimiento al que están sometidos los activos, no puede dilatarse su retoma y verificación del estado físico, jurídico y administrativo que garanticen que las productividades y recursos generados por los inmuebles ingresen únicamente a la SAE en su condición de administrador de los bienes del FRISCO.

2. LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE BOGOTÁ

Analizada la gestión de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá como depositario provisional de activos del FRISCO, se encontraron las siguientes situaciones:

La Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá fue nombrada en calidad de depositario provisional para la administración de los bienes por parte de la liquidada DNE, mediante las resoluciones relacionadas en la siguiente tabla:

Tabla 7. Asignaciones del Depositario

ASIGNACIONES	
No. DE RESOLUCIÓN	FECHA
1153	08/11/2005
430	22/05/2014
431	22/05/2014
433	22/05/2014
434	22/05/2014
435	22/05/2014
478	10/06/2014
644	07/07/2014
645	07/07/2014
857	18/07/2014
860	18/07/2014
861	18/07/2014
862	18/07/2014

Fuente: SAE
Elaboró: Contraloría General de la República

De acuerdo con las resoluciones anteriormente mencionadas fueron asignados a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, 1.658 FMI; sin embargo, en el informe de gestión a noviembre de 2014, y luego de las depuraciones, consolidaciones y descargues realizados por la SAE, quedaron un total de 1.132 FMI.

De acuerdo con los informes y ante constantes incumplimientos presentados por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, la Gerencia de Inmuebles de la SAE

realizó varios requerimientos y dio inicio al análisis de los informes de gestión extemporáneos y parciales presentados por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá relacionados con recaudos, gastos, extractos bancarios, pagos, entre otros, información que fue entregada por la misma Lonja. Luego de la evaluación a los documentos correspondientes a las vigencias 2011, 2012, 2013 y enero a julio de 2014, se determinó por parte de la SAE un faltante estimado en $4.298 millones por cuanto la Lonja no trasladó a la DNE – anterior administrador del FRISCO, ni a la SAE, los montos que debía transferir, como se discrimina en el siguiente cuadro:

Tabla 8. Consignaciones pendientes de realizar

	CONCEPTO	VALOR
2011	Valor a consignar	1.841.043.420
2012	Valor a Consignar	478.371.706
2013	Valor a consignar	1.786.190.504
2014 (enero-Julio)	Valor a consignar	192.742.950
	TOTAL	**4.298.348.580**

Fuente: SAE Elaboró: Contraloría General de la República

Debido a que la Lonja continúo presentando incumplimientos en la entrega de los informes de gestión y en el traslado de los recursos, la Gerencia de Inmuebles estimó lo dejado de percibir durante el periodo comprendido desde agosto de 2014 y hasta febrero de 2017, obteniendo una productividad promedio y un valor pendiente de trasladar a SAE por $1.971 millones; sin perjuicio de que esta cifra se incremente en la medida en SAE no retome la totalidad de los inmuebles administrados por la Lonja. Se anexa tabla:

Tabla 9. Mandatarios de la Lonja

GESTIÓN AGOSTO 2014 A FEBRERO 2017		
INMOBILIARIA MANDATARIO	PRODUCTIVIDAD (Promedio)	Productividad pendiente de Consignar
ARTEMO Y BIENES S.A.	-	-
ASESORES INMOPACIFICO S.A	975,105,462	975,105,462
BUSTAMANTE VASQUEZ Y CIA LTDA	377,762,460	394,873,727
DIEZ GOMEZ ADMINISTRADORES INMOBILIARIOS	73,425,600	73,425,600
GESTORA INMOBILIARIA GESA S.A	-	-
JIMENEZ NASSAR Y ASOCIADOS LTDA	534,983,409	413,518,527
TINSA COLOMBIA LTDA	128,425,456	113,616,757
TOTAL	2,089,702,387	1,970,540,073

Fuente: SAE Elaboró: SAE

Así las cosas, la Lonja de propiedad Raíz de Bogotá, adeuda a la SAE desde el año 2011 y hasta febrero de 2017 la suma de $6.269 millones, valor que no incluye los intereses moratorios, indexaciones y los 13 meses adicionales contados desde marzo de 2017 hasta el 31 de marzo de 2018, periodo durante el

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

cual no se han proyectado los valores adeudados por la Lonja, ni se han recaudo los dineros pendientes.

Pese a los innumerables y cuantiosos incumplimientos presentados por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, y las comunicaciones suscritas por la Gerencia de inmuebles[39], solamente se advierten acciones judiciales con posterioridad al requerimiento de este órgano de control; es decir, denuncia penal y solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación del 2 y 4 de abril de 2018 respectivamente, situaciones que reflejan falta de celeridad e ineficiencia en los procesos adelantados por la SAE en busca de la recuperación de los recursos.

De otro lado, de la evaluación realizada también se encontró que durante vigencia 2015, la SAE llevó a cabo la convocatoria cerrada No. 02 dirigida a todas aquellas personas naturales o jurídicas interesadas en continuar como Depositarios Provisionales y Liquidadores de activos (bienes Inmuebles y Sociedades) del FRISCO, convocatoria que no fue extensiva a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, debido a los incumplimientos presentados por la misma, situación por la cual procedía inmediatamente su remoción como depositario y el retiro de los inmuebles que tenía bajo su administración, de acuerdo con la Metodología de Administración de los bienes del FRISCO establecida por la SAE. No obstante, a pesar de realizarse la convocatoria, no se evidenció efectividad en la aplicación de la remoción y retoma de los activos, debido a que la Lonja continúo administrando los bienes e incumpliendo la obligación de transferir la productividad y rentabilidad por ellos generada.

En la verificación y cruce de la información realizada por el Equipo Auditor de la CGR y la Gerencia de Inmuebles de la SAE respecto a las remociones y retomas realizadas por la SAE de los inmuebles asignados a la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá, se observó:

- La SAE ha expedido 22 Resoluciones por medio de las cuales remueven 941 FMI, de los cuales se han retomado por parte de la entidad 643 FMI, lo que representa el 68% respecto de los inmuebles removidos. Sin embargo, frente a los 1.132 FMI asignados a la Lonja, quedan pendientes de retoma física 489 activos, pese a que han transcurrido más de dos años de los reiterados incumplimientos presentados por la Lonja.

- Se observó que las Resoluciones 826, 829, 1002, 1260, 1460 expedidas durante la vigencia 2016, fueron inocuas e ineficientes, debido a que los FMI ya había sido removidos en otras resoluciones, situaciones que evidencian falta de control y seguimiento, así como desgaste administrativo

[39] Memorando CI2017-008292 del 4 de setiembre de 2017; CS2017-004669

y confusión al remover FMI que ya había han sido contemplados en otras resoluciones.

3. ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS - ANUC

Analizado el oficio CE2017-018487 del 24 de agosto de 2017 de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia en adelante ANUC quien tiene a su cargo 44 folios de matrícula inmobiliaria, mediante el cual reporta informe de gestión de los recaudos entre noviembre de 2016 y mayo de 2017, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Los recaudos de noviembre de 2016 a mayo de 2017 ascienden a $193'811.212 y solicita a la SAE el cupón de consignación al Banco para realizar la transferencia, no obstante, no se evidencia respuesta de la SAE o remisión del cupón correspondiente.
- No se evidenció informe respecto de los recursos recaudados entre mayo y diciembre de 2017, aunque las normas internas de la SAE determinan que estos deben realizarse y remitirse de forma mensual. Tampoco se evidencia gestión administrativa alguna para solicitar las justificaciones y retoma de bienes al depositario, máxime cuando él informa oportunidad en la entrega de los cánones de arrendamiento.

Las situaciones descritas anteriormente, además de evidenciar incumplimientos de depositarios, situación que no obsta para que la SAE continúe asignando bienes o no realice gestión alguna para subsanar la situación, reflejan ineficiencia, falta de eficacia y oportunidad en la aplicación de acciones tendientes a exigir la debida administración y rendición de cuentas por parte de los depositarios, situaciones que puede derivar en la pérdida de recursos de la Nación por no realizar las acciones pertinentes, oportunas y adecuadas para que los depositarios provisionales garanticen la administración adecuada de los bienes, rindan cuentas de su gestión, y en caso de proceder, retornen los bienes y los recursos recaudados de su productividad.

Adicionalmente, dada la antigüedad de los hechos, se evidencia un posible riesgo de pérdida de los recursos en la medida que no se reconozcan la totalidad de las sumas dejadas de percibir por SAE y el posible incremento de los valores como consecuencia de falta de acciones para la retoma y recuperación de los inmuebles.

Los hechos descritos pueden ostentar posibles connotación fiscal sobre los bienes que se encuentren extintos, para este caso se hará el traslado de los que encontraban bajo la administración de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá; sin perjuicio de las posibles connotaciones disciplinarias, razón por la cual se

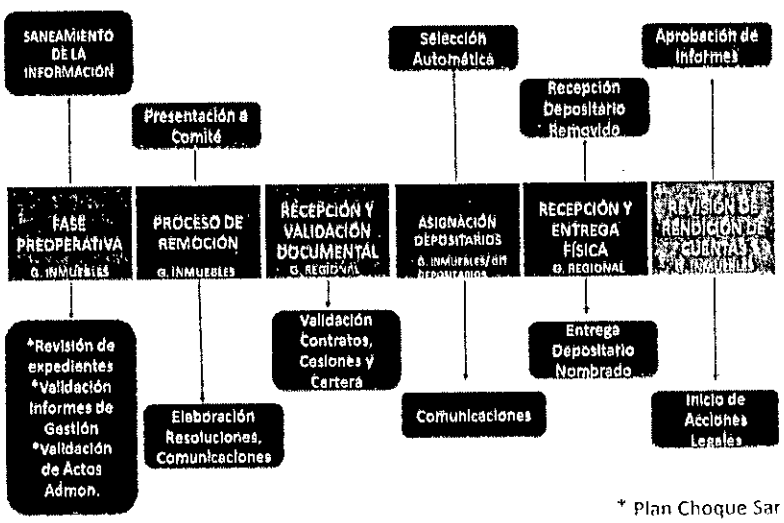
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

traslada a la Dirección de Vigilancia Fiscal para que adelante las acciones pertinentes.

RESPUESTA DE LA SAE

1.- Respuesta a Depositario con identificación 80.147.306

"Dentro de la planeación estratégica del año 2016 se dio inicio al plan de choque denominado retoma, orientado a la remoción de los depositarios provisionales que no hacen parte del registro de depositarios provisionales del FRISCO Al respecto a la programación y realización de dichas retomas, se siguió el procedimiento aprobado por la Junta Directiva al respecto, el cual se resume en la siguiente gráfica:



Tal como se observa en la misma, el proceso de retoma de un inmueble requiere del cumplimiento de varias etapas a saber:

1. *Definición del inventario susceptible de remoción, teniendo en cuenta que desde la asignación realizada por la extinta DNE, se realizaron ventas, devoluciones, remociones y entregas a otros depositarios.*
2. *Identificación de bienes asignados o entregados a cada depositario, para lo cual fue necesario:*
   - *Revisar físicamente los expedientes. En muchos casos, se requirió la conformación, indexación o reconstrucción del expediente.*
   - *Depurar la base de información a partir de la información encontrada en los expedientes.*
3. *Presentación de la solicitud y justificación de la remoción del depositario ante el Comité de Depositarios, Mandatarios y Liquidadores.*
4. *Elaboración del acto administrativo de remoción.*

5. *Comunicación a los Depositarios removidos, a las Gerencias Regionales, a la Gerencia de Inmuebles y a las diferentes ORIP.*

Una vez realizada la comunicación del Acto Administrativo, es deber de las Gerencias Regionales:
Coordinación de la fecha de retorna con el depositario, para lo cual, éste debería entregar la documentación relacionada con su gestión. Para ello, se deben realizar las siguientes actividades:
Elaboración de cronogramas con cada uno de los depositarios, los cuales dependen en gran medida del personal que cada depositario asigne para llevar a cabo la entrega documental y física.
Elaboración de rutas y mapas para las visitas de los predios, con el fin de minimizar el tiempo y el recurso invertido.
Recepción documental, en donde se debe revisar cada uno de los expedientes entregados por los depositarios y verificar las cesiones de cada uno de los contratos.
Realizar la recepción física y material de cada inmueble con la suscripción de la respectiva acta.
Registro del acto administrativo ante las Oficinas de Registro (ORIP) del cambio en la medida de administración.
Una vez recibido el inmueble, entregarlo al nuevo depositario nombrado o asumir las gestiones derivadas de la administración directa sobre el mismo.
Especificamente para el caso de cc.80.147.306, se adelantaron las siguientes gestiones:

Se solicita que se retire la observación, lo anterior considerando que precisamente es dentro de las labores de verificación de la administración, que la Regional Centro Oriente determinó a partir de visitas físicas a los predios, las posibles inconsistencias frente a la gestión del depositario, dando traslado de las situaciones advertidas a la Gerencia de Inmuebles para que adelante las actividades de verificación de los informes de gestión del depositario y determine con precisión los incumplimientos.

En cuanto a la afirmación respecto a "Tal situación se ve reforzada en el hecho que, si bien la Gerencia Regional identificó las irregularidades en los meses de noviembre y diciembre 2017, no se evidencian acciones oportunas, contundentes y efectivas para la recuperación de dichos recursos y retoma de los bienes, condiciones que desdibujan la eficacia y eficiencia que debería observarse en su administración".

Sobre esta afirmación, es preciso indicar que la SAE adelantó una gestión de retoma de los bienes como parte de tales acciones, lo cual demuestra que se iniciaron las acciones físicas para obtener la tenencia física de los inmuebles y se continúa con el plan de remota de los bienes por parte de las Gerencias Regionales.

Con relación a lo observado por la CGR, en cuanto a la procedencia de la remoción inmediata del Depositario cc.80.147.306, es importante señalar que dado el volumen de Depositarios (261) que habiendo sido nombrados por la liquidada DNE no superaron el proceso de conformación del registro de Depositarios llevado a cabo por la SAE o no se presentaron al mismo, la entidad se vio avocada a establecer un plan de remoción de depositarios, plan que estaba inicialmente planteado a un año iniciando en junio de 2016. Dentro de este plan de remoción se inició con los depositarios con mayor cantidad de

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

activos administrados como Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquía, razón por la cual operativamente no se podía la remoción inmediata de todos los depositarios, sino que este se surtió de manera progresiva.

Adicionalmente, la entidad estableció dentro de sus políticas e instrumentos la responsabilidad del depositario provisional y/o tenedor, de mantener las obligaciones como depositario provisional hasta tanto no se genere por parte de la SAE la constancia sobre el cumplimiento de dichas obligaciones. Lo que significa que, si bien se realizó la remoción del depositario, SAE tiene la facultad legal de requerir al depositario frentes a las obligaciones de administración.

Es importante señalar las actividades que implican el proceso para poder determinar el inicio de acciones legales contra un depositario removido, toda vez que la remoción en sí no implica de facto el inicio de acciones legales, puesto que primero debe establecerse claramente un perjuicio con el fin de que dichas acciones prosperen, iniciando con los términos otorgados para la presentación de rendición de cuentas y los cronogramas que establecen las Gerencias Regionales para la retoma física de los inmuebles, adicional a los tiempos de análisis y consolidación de la documentación requerida para el inicio de cualquier acción judicial. En el caso concreto del Depositario cc.80.147.306 se desplegaron las siguientes acciones:

Actividades Preventivas y Acciones para la Recuperación de los Bienes y Recursos

Sobre las actividades desplegadas por la Regional Centro Oriente para determinar el estado de los bienes a cargo del depositario y la recuperación de los bienes, procedemos a informar lo siguiente:

- *En cumplimiento de los dispuesto en el procedimiento P-DT3-146, "Procedimiento Recepción de Activos Administrados por Terceros", una vez puesto en conocimiento de la Regional Centro Oriente el contenido de la Resolución 111 del 08 de febrero de 2017, emanada de la SAE S.A.S., por medio de la cual se le remueve como depositario provisional y se dispone ejercer la administración directa de 75 inmuebles que se encontraban bajo la administración del señor cc.80.147.306, la cual le fue debidamente notificada mediante oficio con radicado de salida CS2017-004123, del 10 de marzo de 2017; oficio en el cual se le requiere de igual manera para que rinda las cuentas de su gestión.*

- *Mediante radicado de salida CS2017-044264 del 15 de mayo de 2017, se da alcance al oficio antes mencionado, a través del cual se dio respuesta al depositario removido respecto de las solicitudes con radicados de entrada CE2017-006286 y CE2017-006287, en las que solicitó vía libre para proceder al arrendamiento de los predios identificados con folios de matrícula Nos. 166-28729, 166- 45708, 166- 28730, 166- 45782, 166- 1025, 166- 2717, 166- 1162 y 166-4125, indicándole que dicho trámite no es autorizado y reiterando la orden de la devolución física y documental de los inmuebles asignados, fijando como fecha de retoma para el 30 de mayo de 2017.*

- *Ahora bien, ante el silencio del señor cc.80.147.306, la Gerencia Regional Centro Oriente, mediante radicados de salida N° CS2017-045226, CS2017-045253, CS2017-050500, CS2017–057731, CS2018-007640, CS2018-007644, CS2018-008362 y CS2018-008364 ratificó la imperiosa orden de devolución física y documental de los inmuebles antes mencionados.*

- *Es importante indicar que los cambios de domicilio constantes del señor cc.80.147.306, que según manifiesta son por su seguridad personal, genera que la correspondencia no llegase a su destino, ya que nunca informó el cambio de domicilio.*

- *No obstante lo anterior, de la misma manera le fue notificado mediante correo electrónico la solicitud entrega física y documental de los predios en comento, sin embargo, el depositario removido aplazó en varias oportunidades esta labor, argumentando diferentes motivos que se evidencian en los correos adjuntos.*

- *Finalmente, se logró establecer un cronograma con el depositario removido cc.80.147.306, donde se determinó realizar la retoma física de los predios inmersos en las Resoluciones N° 173 del 15 de marzo de 2016 y 111 del 08 de febrero de 2017, para los días 23 al 27 de octubre y del 30 de octubre al 03 de noviembre del año 2017.*

- *Los predios relacionados a continuación fueron los retomados físicamente en la comisión mencionada. 232-2933, 232-18434, 236-40257, 236-3953, 230-2598, 236-40256, 236-28752, 236-28757, 236-49157, 234-1916,166-28729, 166-1162, 236-26711, 236-26709, 236-26710, 166-28730, 410-9862, 160-7461, 160-2801, 160-21901, 236-10245, 236-41566, 236-19318, 234-6154, 236-26582, 236-10249, 236-10671, 236-18524, 166-1025, 166-4125, 166-2717 410-17605, 410-17604, 410-19837, 410-20052, 410-38265, 410-17255,410-42525,410-42526,410-42527,166-45708,166-45782,160-3215 y 160-3277.*

Es importante mencionar que de conformidad con el procedimiento Rendición de cuentas P-DT3-137, el Depositario Provisional y/o Liquidador deberá acreditar como mínimo lo siguiente:

1. *Relación del inventario de bienes recibidos y bienes que entrega con la rendición de cuentas.*

2. *Justificar, con los soportes necesarios, las cuentas de su gestión administrativa y presentar, los respectivos estados financieros, certificados por el contador público, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2649 y 2650 de 1993, y las que las modifiquen o adicionen en el trámite de la información financiera.*

3. *Acreditar el pago de los impuestos, tasas, contribuciones parafiscales y demás ordenadas en la ley o los reglamentos.*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- *En virtud de lo anterior, se evidencia que a la fecha el depositario cc.80.147.306 no ha cumplido con las obligaciones antes señaladas, respecto de los inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria N° 232-2933, 236-40257,236-3953,236-40256, 236-28752, 236-28757,166-28729,166-1162,166-28730,160-7461, 160-2801, 160-21901, 236-10245, 236-41566,236-19318,236-26582, 236-10249,236-10671, 236-18524, 166-1025, 166-4125, 166-2717, 410-17605,410-19837, 410-20052,166-45708,166-45782,160-3215 y 160-3277, haciendo caso omiso a comunicaciones y correos electrónicos ya referidos; razón por la cual no ha sido posible el cargue de los contratos en el aplicativo Matrix Inmuebles y consecuente recaudo centralizado, toda vez, que es necesario que los mismos sean cedidos a la SAE S.A.S. así como aportada la cartera de cada contrato.*

- *Finalmente, nos permitimos informar que la Regional Centro Oriente tiene establecido un cronograma cuyo archivo se remite en archivo adjunto, para la retoma de los 17 inmuebles ubicados en la ciudad de Florencia y de Puerto Salgar, que fueron removidos al Señor cc.80.147.306 así.*
  Funcionario designado; Diego Alejandro Cortez, los días 8 y 9 de mayo de 2018. – Municipio de Florencia.
  Funcionario designado; Anderson Pascuas, los días 7, 8 y 9 de mayo de 2018. - Municipio de Puerto Salgar.

Para este caso en particular y teniendo en cuenta el difícil acceso sobre estos predios dados en depósito provisional a través de actas de diligencia de incautación en su mayoría. Teniendo en cuenta que solo hasta los días 24, 25 y 26 de octubre y 11 de noviembre de 2017 fue posible llevar a cabo la retoma física de 46 FMI quedando pendiente 27 FMI. De acuerdo con lo evidenciado en la visita a los predios se pudo establecer que presentan diferencias entre la información del depositario y la SAE tal como consta en el radicado de salida CS2018-007773 del 20 de abril enviado por la Vicepresidencia con la solicitud al señor cc.80.147.306 que justifique dichas diferencias y las aclare so pena de iniciar las respectivas acciones judiciales.

Es preciso señalar que la Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles, como parte del seguimiento y control a los depositarios, ha requerido al Depositario cc.80.147.306 el cumplimiento de sus obligaciones, mediante los oficios CS2016-025589, CS2017-003981 y CS2018-005510, los cuales se anexan como parte de esta respuesta. No obstante, el Sr. cc.80.147.306 no se ha pronunciado sobre lo solicitado.

Así mismo y teniendo en cuenta el reporte de inconsistencias realizado por la Regional Centro Oriente mediante radicado CI2018-000160 de fecha 10 de abril de 2018; la Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles y la Gerencia de Bienes Inmuebles inició la validación de lo reportado con el fin de establecer técnicamente con apoyo de la Gerencia Técnica, el perjuicio ocasionado generando un soporte probatorio sólido que permita la recuperación efectiva de los recursos. Así mismo, se debe tener en cuenta que, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la entidad, para dar inicio a las acciones judiciales correspondientes, se debe consolidar una serie de documentos, cuya consecución implica la revisión de cada uno de los expedientes, la validación y revisión de actas de secuestro, diligencias de entrega y recibo físico, resoluciones de

nombramiento y remoción, solicitudes y gestiones realizadas por el depositario, así como el juramento estimatorio, entre otros.

En cuanto a la estimación del perjuicio causado por el depositario en mención, se tiene que este debe elaborarse a partir de un análisis técnico frente a los ingresos proyectados y gastos derivados de la administración, de acuerdo con lo gestionado por la Gerencia Técnica (Ver anexo Técnico). Todas las gestiones descritas previamente permiten realizar una adecuada argumentación de la demanda a entablar, dando cumplimiento a los requisitos establecidos para la misma.

- *Juramento Estimatorio*

Ahora bien, es necesario indicar que al tratarse de una acción judicial que tiene como objeto la reclamación de una suma de dinero, el Código General del Proceso, en su artículo 206, determina que el demandante debe presentar un juramento estimatorio, así:

"... Quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo razonadamente bajo juramento en la demanda o petición correspondiente, discriminando cada uno de sus conceptos. Dicho juramento hará prueba de su monto mientras su cuantía no sea objetada por la parte contraria dentro del traslado respectivo. Solo se considerará la objeción que especifique razonadamente la inexactitud que se le atribuya a la estimación...".

Revisado el texto anterior, es importante advertir que el juramento estimatorio se constituye como un requisito formal de la demanda, el mismo deberá discriminar los conceptos que lo constituyen so pena de inadmisión y consecuente rechazo de la demanda en caso que no se precisen los rubros correspondientes.

De la misma manera, debe hacerse énfasis en la posibilidad del demandado de objetar la suma presentada como juramento, lo cual se convertirá en el centro de la discusión judicial considerando que las objeciones son resueltas a partir de las pruebas que se practiquen dentro del trámite judicial.

En este orden de ideas, puede afirmarse válidamente que además de la precisión de los hechos y la consecución de los soportes documentales como parte de las actividades previas para el inicio de las acciones judiciales, la estructuración del juramento estimatorio como requisito de la demanda y valoración probatoria de la reclamación, implicó el despliegue de gestiones administrativas y jurídicas para garantizar el cumplimiento de los requisitos formales que exige la ley procesal sobre su contenido y forma.

Además de lo anterior, debe advertirse sobre las sanciones pecuniarias que establece la ley frente a la tasación indebida del monto que se pruebe dentro del trámite judicial.

Todo lo mencionado debe tenerse en cuenta para analizar la complejidad de la elaboración del juramento estimatorio frente al número de inmuebles, informes de gestión presentados, revisión del traslado de cada uno de los recursos, proyección de ingresos,

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

entre otros, que dificultan la determinación precisa de los valores a reclamar como juramento estimatorio de los mismos.

Según sus afirmaciones: "De acuerdo con lo contemplado en el oficio CS2018-007237 del 12 de abril de 2018, se han removido 16 FMI, sin embargo, la Regional Norte no ha realizado retomas físicas sobre ninguno de los FMI, dejando los activos a entera disposición del depositario que no ha cumplido con las obligaciones de entrega de informes, cuentas, productividad; ni póliza que ampare la administración y gestión de los bienes a su cargo. Aunque la Regional Norte argumenta "que éstas no se habían programado porque dentro del proceso de asignación de nuevos depositarios no se había surtido el proceso de nombramiento y posesión"; es preciso destacar que el proceso de remoción y retoma de los activos es independiente al proceso de asignación y ante un riesgo de incumplimiento al que están sometidos los activos, no puede dilatarse su retoma y verificación del estado físico, jurídico y administrativo que garanticen que las productividades y recursos generados por los inmuebles ingresen únicamente a SAE en su condición de administrador de los bienes del FRISCO".

"Las anteriores situaciones evidencian falta de control, seguimiento y monitoreo por parte de SAE como administrador de los bienes del FRISCO y afectan los principios de eficacia y eficiencia al permitir la existencia de bienes inmuebles sin rendición de cuentas ni informes de gestión que le permitan establecer su condición física, capacidad productiva. Adicionalmente deficiencias en la generación de información actualizada, consistente y confiable en la cual se sustente la toma de decisiones, administración y mejoramiento continuo en la administración que tiene a su cargo".

Sobre las actividades desplegadas por la ***Regional Norte*** *para determinar el estado de los bienes a cargo del depositario y la recuperación de los bienes, procedemos a informar lo siguiente:*

La Gerencia Regional Norte, frente al volumen de retomas a realizar optó por priorizar la realización de las retomas sobre los inmuebles que contarán con el nombramiento y posesión de un nuevo depositario, pues de esta manera se garantizaba que en una misma oportunidad se hiciera la retoma física del inmueble y se pudiera entregar a un nuevo depositario, maximizando así el uso del recurso humano dispuesto para la gestión de estos trámites.

Con relación a los 20 FMI que debían ser retomados, según lo ordenado en la resolución No. 111 de 2017, esta Gerencia Regional realizó visita sobre 19 FMI donde se pudo observar el estado físico de los inmuebles y su estado de ocupación, encontrando lo siguiente:

Estado de Ocupación	Cuenta de No. FMI
DESOCUPADO	8
OCUPADO ILEGAL	11
Total general	19

Para aquellos inmuebles en los que se identificó una ocupación ilegal, ya fue solicitada la expedición del acto administrativo para realizar el desalojo correspondiente y con ello obtener la recuperación material de los inmuebles.

Con ello, se demuestra que a pesar de no haberse llevado a cabo la retoma sobre los mismos, si hubo control, monitoreo y seguimiento a la situación de dichos inmuebles y se gestionaron las acciones pertinentes para su debida administración.

Por último, es importante informar que, se tiene programada la retoma de los inmuebles la tercera semana del mes de mayo de 2018, pues el depositario provisional informó a través de correo electrónico de 4 de mayo de 2018, que solo en esa fecha podría estar presente para llevar a cabo el procedimiento de retoma.

Una vez realizado el proceso de retoma, informaremos los hallazgos encontrados a las instancias correspondientes al interior de SAE, para que si a ello hay lugar se inicien las acciones judiciales que correspondan por el incumplimiento de sus funciones.

La Gerencia de Asuntos Legales realiza precisiones frente a las Acciones Judiciales:

Es preciso añadir que el estudio de casos para presentar denuncias ante la Fiscalía General de la Nación, supone un ejercicio de verificación de los mismos en dos vías, la primera de ellas, que la descripción de los hechos se adecúe a algunos de los tipos descritos en la parte especial del Código Penal, ésto considerando que no toda irregularidad reportada tiene la connotación de delito y por tanto no cuenta con vocación para activar la competencia constitucional de la Fiscalía General de la Nación de acuerdo con el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia. Este primer ejercicio permite evitar desgastes dentro de la administración de justicia y a la vez supone la validación de vías distintas por las cuales pueda superarse la irregularidad o exigir a los terceros el cumplimiento de obligaciones de tipo civil o administrativo.

La segunda verificación es que la denuncia cumpla con un mínimo de prueba que garantice un grado razonable de viabilidad dentro de la Fiscalía, para esto en necesario evaluar en cada caso los soportes que presente el área administradora adjuntos a su informe, siendo en algunos casos necesario verificar con otras áreas la materialización de la irregularidad. Este ejercicio evita cometer cualquier tipo de arbitrariedad que no solamente pueda llevar a causar algún perjuicio injustificado a tercero sino también convertirse en un supuesto de falsa denuncia que acarree consecuencias adversas a la entidad o sus funcionarios. Adicionalmente el soporte de la denuncia favorece su posibilidad de éxito dentro del ente investigador y ante los jueces penales, lo cual permite el acceso a los componentes de verdad justicia y reparación integral como materialización del derecho a la tutela judicial efectiva que tiene la entidad como persona jurídica.

Para el caso en particular del señor cc.80.147.306 no basta con los señalamientos que recopilaran los funcionarios de la regional respecto de irregularidades en que pudo incurrir el depositario, pues adicionalmente resulta necesario que la Gerencia de Bienes Inmuebles verifique que efectivamente el depositario se abstiene de rendir los informes o reporta una información distinta en ellos, para de este modo complementar la prueba a brindar a la Fiscalía General de la Nación dentro de la denuncia, otorgándole mayor sustento y salvaguardado a nuestros funcionarios de cometer algún tipo de irregularidad.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En cuanto a acciones de tipo civil, es pertinente indicar que el inicio de las mismas se encuentra condicionado a los soportes documentales que permitan determinar las obligaciones que fueron incumplidas y la determinación de los valores económicos a reclamar a través de un juramento estimatorio, este juramente se constituye como prueba y requisito formal de la demanda, el cual debe generarse discriminando los conceptos que lo constituyen so pena de inadmisión y consecuente rechazo de la demanda en caso que no se precisen los rubros correspondientes, la misma importancia debe dársele al monto que se incluye en el juramento, debido a que una tasación indebida implica la imposición de sanciones pecuniarias.

En este orden de ideas, es claro que frente al presente caso, una vez advertidas las posibles irregularidades del depositario cc.80.147.306 por parte de la Regional, la Gerencia de Inmuebles se encuentra adelantando las gestiones correspondientes para establecer a partir del análisis de los informes de gestión los incumplimientos para trasladar la solicitud de inicio de acciones judiciales con los soportes documentales necesarios para ello; todo lo mencionado, dentro del marco de actividades coordinadas entre áreas el cual implica el agotamiento de tareas previas para activar las gestiones de la siguiente área.

Como conclusión, ante la observación: "Las anteriores situaciones evidencian falta de control, seguimiento y monitoreo por parte de SAE como administrador de los bienes del FRISCO y afectan los principios de eficacia y eficiencia al permitir la existencia de bienes inmuebles sin rendición de cuentas ni informes de gestión que le permitan establecer su condición física, capacidad productiva. Adicionalmente deficiencias en la generación de información actualizada, consistente y confiable en la cual se sustente la toma de decisiones, administración y mejoramiento continuo en la administración que tiene a su cargo."

Las situaciones descritas anteriormente relacionan el caso puntual de un depositario provisional, para el cual se describen las gestiones adelantadas al respecto, lo cual no representa la generalidad en la administración de los activos. Para el caso particular de la retoma el plan contempla aproximadamente 4000 inmuebles, de los cuales se han retomado más de 2600, resaltando la gestión frente a Lonja Raíz de Bogotá y Lonja de Medellín, asegurando el control de la administración de los activos.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que no se configuran lo supuestos de la responsabilidad disciplinaria, toda vez que se desplegaron las actividades necesarias y oportunas para determinar los incumplimientos y el inicio de las acciones para su recuperación. Por lo tanto, el análisis realizado por la Contraloría no tuvo en cuenta actividades realizadas por la SAE tales como, consecución de documentos, generación del juramento estimatorio, la celebración de un comité de conciliación y defensa judicial, y la acción penal presentada; lo cual permite afirmar que las acciones judiciales se presentaron como parte de las actividades consecuentes al agotamiento previo de actividades necesarias para ello y no como consecuencia de algún requerimiento presentados por la CGR tal como se afirma en su escrito.

2.- Respuesta de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá

La SAE mediante oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018 manifestó:

Con relación a su afirmación "Pese a los innumerables y cuantiosos incumplimientos presentados por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, y las comunicaciones suscritas por la Gerencia de inmuebles[40], solamente se advierten acciones judiciales con posterioridad al requerimiento de este órgano de control, es decir, denuncia penal y solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación de fechas 02 y 4 de abril de 2018 respectivamente, situaciones que reflejan falta de celeridad e ineficiencia en los procesos adelantados por SAE en busca de la recuperación de los recursos".

Al respecto es preciso indicar que el inicio de las acciones judiciales se encuentra condicionado en soportar los incumplimientos con los documentos que demuestren los hechos, el cumplimiento de los requisitos procesales (juramento estimatorio) y la finalización de trámites internos por tratarse de una entidad estatal, así:

Gestión Administrativa

A partir de la entrega documental realizada por la hoy extinta Dirección Nacional de Estupefacientes DNE en lo que respecta al trámite de las actuaciones no desplegadas y no reportadas por la Corporación Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, como depositario provisional de un grupo importante de bienes inmuebles administrado por el FRISCO, informes dentro de los que se relacionaron entre otros factores que al depositario no se le han aprobado informes desde enero de 2013, (es decir que, para el 30 de septiembre de 2014, fecha en la que se realiza la entrega definitiva a SAE, este depositario presenta 21 informes de gestión atrasados y sin aprobar) devolución de informes de gestión por no coincidencias y otras actividades que determinaron el no traslado de la productividad derivada de la administración de los bienes inmuebles encomendados a la Lonja como depositario provisional de la extinta DNE, factores negativos que pueden resumirse en los siguientes:

- *La liquidada DNE informa mediante acta que al depositario no se le han aprobado informes desde enero de 2013, es decir que, para el 30 de septiembre de 2014, fecha en la que se realiza la entrega definitiva a SAE, este depositario presenta 21 informes de gestión atrasados y sin aprobar.*
- *La liquidada DNE indica en su informe que los informes del depositario han sido devueltos reiterativamente por que la información allí consignada no es coincidente.*
- *Dado la falta de aprobación de los informes, el depositario no había realizado los traslados de la productividad neta recaudada; sin embargo, la DNE no pudo establecer el monto de los recursos pendientes de giro.*
- *La liquidada DNE en su informe establece la suma de $1.157.218.074 como recursos pendientes de girar a la entidad, sin embargo, esta información solo corresponde a los meses de noviembre y diciembre de 2012.*
- *En su informe la DNE indica que "Con relación a los informes del año 2013 y 2014, no se pudo determinar si la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá tiene saldo pendiente por consignar".*

[40] Memorando CI2017-008292 del 4 de septiembre de 2017; CS2017-004669

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- *El inventario a cargo de la Lonja no estaba conciliado por lo que no se conocía exactamente cuántos y cuáles eran los inmuebles administrados por este depositario.*

Bajo este escenario el equipo asignado por la Gerencia de Bienes Inmuebles inicia el proceso de validación de los informes de gestión contenidos en los expedientes desde el año 2011 y hasta septiembre de 2014; así mismo se inicia el proceso de validación de expedientes, certificados de libertad y tradición y resoluciones en aras de determinar el inventario real a cargo de este depositario y proceder con la remoción del mismo.

Adicionalmente a lo señalado, y teniendo en cuenta que la Lonja durante octubre de 2014 a diciembre de 2016, no presentó informes de gestión completos, se realizó un ejercicio estadístico con el fin de identificar aproximadamente a cuánto ascenderían los recursos pendientes de traslado, generados en este periodo; ejercicio que arrojó un valor de $1.818.417.336 pendientes de traslado por la Lonja, para un total adeudado de $6.116.765.916.

Ante este panorama, la Gerencia de Bienes Inmuebles de la SAE, inició la clasificación de bienes y agrupación de los mismos, con miras a la remoción del depositario provisional, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, presentando varios grupos de activos al Comité de Depositarios y Destinatarios Provisionales de la SAE, logrando así, tanto la remoción sustentada del depositario provisional incumplido, como la asignación de nuevos depositarios provisionales, para que, una vez recuperados los mismos, previa y comprobada rendición de las cuentas debidas, puedan seguir siendo administrados con normalidad.

La anterior gestión implicó tomar el volumen de bienes asignados al depositario incumplido, en perspectiva del atraso de varios años en la revisión y consolidación de la información que debía reportarse y la dinámica de la administración de los activos especiales que imprime cambios vertiginosos en la situación tanto administrativa como jurídica de los activos administrados.

En relación con su afirmación:

"SAE ha expedido 22 Resoluciones por medio de las cuales remueven 941 folios de matrícula inmobiliaria, de los cuales se han retomado por parte de la entidad 643 FMI, lo que representa el 68% respecto de los inmuebles removidos. Sin embargo, frente a los 1132 FMI asignados a la Lonja, quedando pendiente de retoma física 489 activos, pese a que han transcurrido más de dos años de los reiterados incumplimientos presentados por la Lonja".

Al respecto es preciso indicar que actualmente nos encontramos agotando el cronograma establecido para la retoma de los activos de la Lonja, el cual tiene un avance del 80% de retoma física y material, según se evidencia en el siguiente cuadro:

No. Resolución de Remoción	Fecha de Resolución	FMI	Inmuebles Retomados
29	04/01/2018	1	
157	04/03/2016	531	517

No. Resolución de Remoción	Fecha de Resolución	FMI	Inmuebles Retomados
307	09/05/2017	61	48
424	05/06/2017	30	23
831	17/08/2016	1	
863	25/08/2016	187	71
918	06/09/2016	1	
950	16/08/2017	115	82
954	13/09/2016	1	
988	18/08/2017	1	
1045	08/09/2017	1	1
1081	13/10/2016	1	
1429	28/12/2016	1	
1495	29/11/2017	5	5
1583	21/12/2017	3	
1629	29/12/2017	1	1
Total general		941	748

Indica en su oficio:

"Se observó que las Resoluciones 826, 829, 1002, 1260, 1460 expedidas durante la vigencia 2016, fueron inocuas e ineficientes, debido a que los FMI ya había sido removidos en otras resoluciones, situaciones que evidencian falta de control y seguimiento, así como desgaste administrativo y confusión al remover FMI que ya había han sido contemplados en otras resoluciones".

En relación con las afirmaciones anteriores, es preciso indicar que para los procesos de comercialización la Gerencia de Bienes Inmuebles debe realizar un saneamiento completo de los activos que son objeto de enajenación, requiriéndose la afectación de bienes inmuebles por medio de actos administrativos de carácter concreto, enfilados al saneamiento de los folios de matricula inmobiliaria y la corrección de la información del sistema oficial, en perspectiva del seguimiento y control a las obligaciones en cabeza de los depositarios que por lo menos, documentalmente, resultan ser los responsables de la administración de los activos.

La generación de nuevos actos administrativos de remoción, corresponde a la labor de saneamiento administrativo obligatoria para la SAE frente a bienes inmuebles que han sido objeto de comercialización, considerando que la SAE debe garantizar el registro de la compraventa frente a la negativa de algunas Oficinas de Instrumentos Públicos respecto a inscribir la venta cuando existan anotaciones de carácter administrativo. Las resoluciones generales de remoción de la Lonja no fueron inscritas por algunas oficinas de Instrumentos Públicos alegando su condición de generales, por lo tanto, se impone la necesidad para la SAE de generar actos concretos de remoción que permitieron en estos casos específicos el saneamiento administrativo al cual se obligó en la promesa y compraventa de los bienes. Lo anterior no indica una falta de control en las resoluciones de remoción que expide SAE, sino actuaciones de administración concretas encaminadas

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

al desarrollo oportuno de los procesos de venta, por lo anterior desvirtúa la posible connotación disciplinaria y fiscal.

En relación con su afirmación:

"Los FMI 50N-1180941, 50N-649403, 50C-1363763, 50N-20150489, que fueron removidos por parte de SAE a la Lonja de propiedad Raíz de Bogotá, no hacían parte del inventario de SAE, toda vez que han sido vendidos o por error fueron afectados sin que mediara una orden judicial sobre ellos".

Es preciso indicar que, teniendo en cuenta que algunos inmuebles que fueron objeto de venta por parte del anterior administrador del FRISCO conservan anotaciones de administración que no fueron saneados en su momento, corresponde a SAE proceder al saneamiento administrativo consistente en la cancelación de las medidas de administración inscritas en el folio de acuerdo con las solicitudes que presentan los compradores de tales inmuebles, a través de actos administrativos de remoción. Lo anterior hace parte de la gestión de saneamiento de los bienes y desvirtúa la posible connotación disciplinaria y fiscal.

Con relación al análisis casuístico resumido en la Tabla número 7 de la Comunicación se puede puntualizar lo siguiente:

Para los Ítems 2,3,9,11,12 aplica la explicación dada para la comercialización.

Ítem 4 y 13: Frente a estos activos aplica la explicación dada respecto a los temas de saneamiento de anotaciones no canceladas por el anterior administrador.

Ítem 7: Frente a este activo se hace la salvedad de que se removió a la Corporación Lonja de Bogotá sin que el bien inmueble se encontrara en el inventario. A este respecto vale la pena resaltar que tal como se consignó en el cuerpo del acto administrativo, Resolución 919 de 2016, la extinta DNE incluyó el bien identificado con el FMI N° 50N-649403 en la Resolución N° 1153 del 08 de noviembre de 2005, acto administrativo inscrito en la anotación N°12, mediante el cual se designa como depositario provisional a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, sin que ello fuera procedente. Posteriormente, mediante la Resolución 0133 del 27 de febrero de 2012 la extinta DNE solicitó la revocatoria de la Resolución 1153 teniendo en cuenta que "se evidencia que ninguno de los órganos competentes ha puesto a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes, hoy en liquidación, ni del Consejo Nacional de Estupefacientes, el inmueble referido...", resolución que fue debidamente inscrita en la anotación N° 13 del FMI correspondiente al bien 50N-649403. Adicionalmente, la extinta DNE mediante la Resolución N° 860 del 18 de julio de 2014, ratifica como depositario provisional a la Lonja de Propiedad raíz de Bogotá, resolución que fue debidamente inscrita en la anotación N°14 del folio de matrícula correspondiente al bien 50N-649403.

De este modo, si bien es cierto que el bien en comento NO hace parte del inventario, si había sido afectado por decisiones del anterior administrador del FRISCO, razón por la cual, y ante la petición del ciudadano propietario del mismo, la Gerencia de Bienes Inmuebles procedió a proyectar el acto administrativo respectivo, para de este modo,

sanear un FMI que no hace parte de los bienes administrados por el FRISCO. El objeto de este tipo de actos administrativos es sanear un folio afectado por error, actuación que debe ajustarse a las disposiciones registrales vigentes.

Ítem 10. Frente a este activo se hace la salvedad de que a través del memorando 20146000033103 del 02 de abril del 2014, el área de Sociedades de la liquidada DNE informó que en virtud de designación y de lo previsto en el Código de Comercio Colombiano, el Señor Felipe Negret Mosquera en su calidad de liquidador recibió entre otras funciones la de "Vender los bienes sociales, cualesquiera que sean éstos" lo anterior en cumplimiento de la orden impartida por el Juez Regional de Medellín mediante sentencia del 11 de septiembre de 1995 en el sentido de ordenar la disolución y consecuente liquidación de la Sociedad Inversiones Ganaderas La Granja Ltda. El inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria número 50C-1363763 es parte de la unidad conformada con los bienes identificados con las matrículas números 50C-1363796 y 50C-1363762, los cuales fueron objeto de venta mediante la Escritura Pública de Compraventa N° 563 del 09 de marzo de 2004, correspondientes al apartamento 602 y los garajes 6 y 7 del Edificio Granadino, ubicado en la Calle 94ª # 16-76 de la ciudad de Bogotá, vendidos a la Señora Nubia Esperanza Ortegón Salinas. Las correspondientes anotaciones en los folios de matrícula respectivos fueron debidamente canceladas salvo la anotación N° 14 del folio de matrícula número 50C-1363763, en la que consta una "destinación" a favor de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, mediante Resolución 1153 del 08 de noviembre de 2005. Por lo anterior, la anotación generada por el antiguo administrador es posterior a la celebración del contrato de compraventa, frente a lo cual la SAE expidió un nuevo acto administrativo para cancelar la anotación, actividad que hace parte del saneamiento del folio de matrícula inmobiliaria.

Ítem 19. En este caso, el inmueble identificado con la matricula inmobiliaria 50N-20150489 si se encuentra en administración por parte de esta Sociedad, puesto que se trata de una unidad inmobiliaria compuesta por un apartamento y cuatro parqueaderos, todos los cuales son activos sociales, razón por la cual fue incluido en la Resolución 1495 del 2017.

Ítem 20. Respecto de los FMI 50S-998080, 50S-40133750 y 50S-40133751, la resolución 1583 de 2017 se expide removiendo al que para ese momento era el depositario designado para la administración de los inmuebles. Es importante anotar que en algún momento estos bienes fueron administrados por la Lonja de Bogotá y por esta razón eran reportados por ellos.
Sobre las anteriores consideraciones presentadas por la CGR nos manifestamos en el sentido de indicar que su conclusión se realiza a partir del análisis de situaciones particulares y excepcionales, sin tener en cuenta que en la mayoría de los inmuebles se adelantaron las gestiones administrativas procedentes y consecuentes. Lo mencionado significa que sólo un porcentaje pequeño respecto de los bienes administrados por la Lonja presentan algún tipo de acción administrativa que implicó un saneamiento y gestiones adicionales a la mera remoción, las cuales se encuentran justificadas como se detalló anteriormente.
Por lo tanto, solicitamos el retiro de la observación disciplinaria y fiscal, considerando que las observaciones de la CGR se soportaron en casos particulares que no reflejan el total de la gestión de administración desplegada por la SAE, en cuanto a la validación total del

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

inventario, la remoción del depositario, análisis de gestiones no realizadas por el anterior administrador, revisión y reconstrucción contable de la documentación obtenida en expedientes, lo cual permitió determinar y tasar los incumplimientos de la Lonja como parte de la debida administración de los bienes.
Gestiones para el Inicio de Acciones Judiciales

En cuanto a las acciones judiciales encaminadas a la responsabilidad que le asiste a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá es oportuno informar que correspondió a la Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles y la Gerencia de Bienes Inmuebles, la consecución de los soportes documentales necesarios para soportar las mismas, las cuales se obtuvieron previo agotamiento de requerimientos realizados a la Lonja de Propiedad Raiz y la consolidación entre otros, de la siguiente información:

- *La Gerencia de Bienes Inmuebles validó los informes de gestión presentados por la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá a la Liquidada DNE desde el año 2011 hasta julio de 2014 y los Informes de Gestión presentados a la SAE S.A.S.*

- *La validación incluyó la información aportada con relación a recaudos y gastos, así como la información reportada de saldos netos susceptibles de traslado, constatando para ellos los extractos bancarios aportados por Lonja Propiedad Raíz de Bogotá y las Certificaciones emitidas por el área administrativa y financiera de SAE S.A.S. y dando alcance al oficio CE2016-023729 del 06 de octubre de 2016, emitido por parte de la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá.*

- *La Gerencia de bienes Inmuebles solicito a través del memorando CI2016-003398 al área financiera la certificación de pagos realizados por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá correspondiente a los años 2011, 2012, 2013 y 2014.*

- *La Tesorería de la SAE, según movimientos en el aplicativo SEVEN, certificó los recaudos relacionados en los movimientos financieros del FRISCO, documento de fecha 18 de mayo de 2016, Zeus CI2016-003398*

Con base en lo anterior se construyó la información que serviría como soporte probatorio para el inicio de las acciones judiciales y que se consolidó en los siguientes documentos:

- *22 resoluciones con las cuales la Liquidada DNE hizo entrega formal de los Bienes a la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá.*
- *Documento con fecha 5 de junio de 2015, en el cual se le Informa a la Vicepresidencia Jurídica la Gestión de la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá.*
- *Documento con fecha 20 de agosto de 2015, en el cual se recopila el cronograma con los compromisos sugeridos por la Lonja Propiedad Raiz de Bogotá.*
- *Archivo Excel con el Resumen de los Informes de Gestión presentados por la Lonja durante los años 2013 y 2014.*
- *Archivo respuesta emitido por la Lonja con la cual resume y soporta los faltantes históricos requeridos por la SAE – S.A.S.*

- *Documento con actas de entrega de Bienes Inmuebles por parte de la Liquidada DNE a la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá.*
- *Documento Acta de reunión 3-XII-2015 con la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá.*
- *Documento CE2016-007559, Respuesta de la Lonja Propiedad Raíz Bogotá a requerimiento adelantado por la SAE – S.A.S.*
- *Documento CE2015-008479, Respuesta de la Lonja Propiedad Raíz Bogotá a requerimiento adelantado por la SAE – S.A.S.*
- *Documento CE2016-001760, Respuesta de la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá a requerimiento adelantado por la SAE – S.A.S.*
- *Documento CI2015-023254, Respuesta de la Vicepresidencia Financiera a la solicitud hecha por la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá de certificar los Informes de Gestión con firma del Contador Público*
- *Las Resoluciones donde se remueve a la lonja Bogotá como Depositario Provisional*
- *Traslado de informes de gestión lonja de Bogotá.*
- *Diferencias Presentadas Lonjas Propiedad Raíz de Bogotá.*
- *Listado de bienes entregados a la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá por parte de la DNE*
- *Último Informe de Gestión completo presentado por la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá.*
- *Juramento Estimatorio. (Zeus CI2017-009765).*

Información que obedece además a las diferentes requerimientos y mesas de trabajo realizados por la Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles las cuales se relacionan a continuación:

No.	OFICIO	FECHA
1	CS2015-005322	10/03/2015
2	CS2015-007449	27/04/2015
3	CS2015-008792	22/05/2015
4	CS2015-010166	10/08/2015
5	CS2015-010525	18/08/2015
	CS2015-009340	01/06/2015
6	CS2015-011727	09/07/2015
7	CS2015-012289	22/07/2015
8	CS2015-014214	20/08/2015
9	CS2015-019617	27/10/2015
10	CS2015-0113258	01/07/2015
11	CS2016-005133	14/03/2016
12	CS2016-005390	16/03/2016
13	CS2016-006255	04/04/2016
14	CS2016-016872	01/08/2016

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

No	OFICIO	FECHA
15	CS2016-025630	01/12/2016
16	CS2015-007084	17/07/2015
17	Acta de Reunión	17/11/2015
18	Acta de Reunión	17/12/2015
19	Acta de Reunión	03/12/2015
20	CS2017-047885	07/07/2017
21	CS2017-048122	11/07/2017
22	CS2017-048206	12/07/2017
23	CS2018-003431	20/02/2018

Como se observa de lo anteriormente expuesto, la Gerencia de Bienes Inmuebles, adelantó las gestiones correspondientes para soportar documentalmente el inicio de las acciones judiciales.

Así las cosas, la Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles y la Gerencia de Bienes Inmuebles soportaron en la medida de su consecución, la información consolidada sobre los valores adeudados por la Lonja Propiedad Raíz de Bogotá, los cuales una vez establecidos fueron puestos en conocimiento junto con los soportes para el inicio de las acciones judiciales tal como se expuso anteriormente.

Como se puede evidenciar con lo aquí señalado, el control, seguimiento y monitoreo se ha realizado en debida forma, enfatizando que los tiempos utilizados por la entidad para realizar la remoción del Depositario Corporación Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá fueron los necesarios teniendo en cuenta todas las actividades que esta implicó y que se detallan en la presente respuesta, en donde se tuvo que partir de una información deficiente y no conciliada por parte de la liquidada DNE, revisando y validando gestiones que eran de competencia de dicha entidad, destinando recursos a la revisión de años (2011-2014) que no eran de competencia de la SAE, situación que claramente impactó el desarrollo del cronograma de actividades desplegadas por nuestra entidad.

Judicialización

Frente a la afirmación de la Contraloría respecto a que: "...[S]olamente se advierten acciones judiciales con posterioridad al requerimiento de este órgano, es decir denuncia penal y solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación de fechas 02 y 04 de abril de 2018 respectivamente, situaciones que reflejan la falta de celeridad e ineficiencia en los procesos adelantados por SAE en busca de la recuperación de los recursos..."; consideramos que la anterior manifestación desconoce las actividades necesarias para el inicio de acciones judiciales y las instancias internas que deben agotarse por parte de las entidades del Estado para la presentación de las mismas; por lo anterior, respetuosamente no aceptamos la observación presentada y relacionamos a continuación las actividades y consideraciones pertinentes, así:

- *Gestiones Conjuntas de las áreas de SAE para determinar la Procedencia y Selección de la Acción Judicial (Fijación de los Hechos, Determinación de los Incumplimientos y Soportes Documentales).*

Es importante precisar que la defensa judicial del FRISCO se adelanta a través de abogados externos vinculados a través de contratos de prestación de servicios cuyo objeto es la representación judicial; en el presente caso, una vez determinados los incumplimientos de la Lonja, se designó a un abogado externo del área civil quien estaría encargado de establecer la procedencia y escogencia de la acción judicial pertinente.
De manera paralela y con objeto de recopilar la información documental necesaria para el inicio de las acciones judiciales, el área administradora designó a dos funcionarios para la gestión de consolidación de la información que soportaría el inicio de las acciones judiciales, como se detalló anteriormente.
Tanto el abogado externo designado como los funcionarios del área administradora adelantaron mesas de trabajo conjuntas con el objeto de precisar los hechos, valores a reclamar y soportes documentales para la elaboración de la demanda, estos últimos se refieren a: resoluciones de asignación y remoción, informes de gestión de la Lonja presentados a la DNE y DNE en liquidación, certificaciones de traslado de recursos y elaboración del juramente estimatorio, entre otros.
Las actividades anteriores, permitieron al abogado externo elaborar la ficha del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, dentro de la cual, se relacionaron los hechos y los argumentos jurídicos que permitieron soportar la recomendación presentada al Comité de Conciliación y Defensa Judicial respecto del inicio de las acciones judiciales; de manera precisa nos referiremos al Comité más adelante.

- *Juramento Estimatorio*

Ahora bien, es necesario indicar que al tratarse de una acción judicial que tiene como objeto la reclamación de una suma de dinero, el Código General del Proceso, en su artículo 206, determina que el demandante debe presentar un juramento estimatorio, así:

> *"... Quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo razonadamente bajo juramento en la demanda o petición correspondiente, discriminando cada uno de sus conceptos. Dicho juramento hará prueba de su monto mientras su cuantía no sea objetada por la parte contraria dentro del traslado respectivo. Solo se considerará la objeción que especifique razonadamente la inexactitud que se le atribuya a la estimación...".*

Revisado el texto anterior, es importante advertir que el juramento estimatorio se constituye como un requisito formal de la demanda, el mismo deberá discriminar los conceptos que lo constituyen so pena de inadmisión y consecuente rechazo de la demanda en caso que no se precisen los rubros correspondientes.
De la misma manera, debe hacerse énfasis en la posibilidad del demandado de objetar la suma presentada como juramento, lo cual se convertirá en el centro de la discusión judicial considerando que las objeciones son resueltas a partir de las pruebas que se practiquen dentro del trámite judicial.
En este orden de ideas, puede afirmarse válidamente que además de la precisión de los hechos y la consecución de los soportes documentales como parte de las actividades previas para el inicio de las acciones judiciales, la estructuración del juramento estimatorio como requisito de la demanda y valoración probatoria de la reclamación, implicó el despliegue de gestiones administrativas y jurídicas para garantizar el

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

cumplimiento de los requisitos formales que exige la ley procesal sobre su contenido y forma.
Además de lo anterior, debe advertirse sobre las sanciones pecuniarias que establece la ley frente a la tasación indebida del monto que se pruebe dentro del trámite judicial.
Todo lo mencionado debe tenerse en cuenta para analizar la complejidad de la elaboración del juramento estimatorio frente al número de inmuebles, informes de gestión presentados, revisión del traslado de cada uno de los recursos, proyección de ingresos, entre otros, que dificultan la determinación precisa de los valores a reclamar como juramento estimatorio de los mismos.

- *Comité de Conciliación y Defensa Judicial*

Como parte de las actividades previas al inicio de las acciones judiciales, la Contraloría no advirtió en el análisis, la necesidad de acudir al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Sociedad de Activos Especiales, el cual fue constituido mediante resolución 09 del 12 de febrero de 2015, teniendo como fundamento normativo el Decreto 1716 de 2009.
El citado comité se constituye como una instancia administrativa de la SAE, para analizar, entre otros asuntos, la procedencia del inicio de acciones judiciales. Tal requisito se cumplió en sesión del comité el 18 de diciembre de 2017 en la cual participó el área administradora y se realizó una vez el abogado externo contó con todo el soporte documental recaudado tal como se expuso anteriormente.

Lo anterior le permitió al abogado externo analizar la procedencia del inicio de las acciones y elaborar la Ficha del Comité de Conciliación la cual contiene la relación de los hechos, argumentos jurídicos y recomendación del inicio de acciones judiciales, determinando el tipo de acción. Frente a lo anterior el Comité aprobó el inicio de las acciones civiles y solicitó establecer la procedencia del inicio de acciones de tipo penal.

A partir de lo anterior, el abogado externo procedió a la elaboración de la demanda civil, precisando que previo a su presentación, debe agotarse el requisito de procedibilidad consistente en la celebración de una conciliación prejudicial. Dicha solicitud debe presentarse bajo la forma de una demanda en cuanto a la relación de los hechos, pretensiones y fundamentos jurídicos, aportando los soportes documentales correspondientes.

En cuanto a la denuncia, fue elaborada por los abogados internos del área penal, la misma se soportó probatoriamente en las gestiones adelantadas por el área administradora y el abogado externo, relacionando los posibles delitos que se configuraron y radicando la misma ante el Grupo Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación para darle un trámite preferente dentro del ente investigador.

- *Prescripción de la Acción*

En otra parte de la observación la Contraloría afirma:

> *"...[S]e evidencia ineficacia, falta de eficacia y oportunidad en la aplicación de acciones tendientes a exigir la debida administración y rendición de cuentas por parte del depositario toda vez, que las mismas fueron impetradas con posterioridad al requerimiento realizado por la CGR, situación que puede derivar en posible pérdida de recursos de la Nación por no realizar las acciones pertinentes y oportunas para que la Lonja retorne los bienes y los recursos recaudados de su productividad. Adicionalmente, dado la*

antigüedad, se evidencia un posible riesgo de pérdida de los recursos en la medida que no reconozcan la totalidad de las sumas dejadas de percibir por SAE y el posible incremento de los valores como consecuencia de falta de acciones para la remota y recuperación de los inmuebles...".

Sobre la anterior manifestación, respetuosamente no aceptamos la misma, consideramos que el análisis sobre el inicio de las acciones debe incluir las actividades previas indispensables para la presentación de una demanda y/o denuncia, al igual que los trámites internos por tratarse de una entidad estatal, tal como fue expuesto anteriormente; por lo tanto, la SAE considera que el periodo de tiempo transcurrido para la presentación de la solicitud ante la Procuraduría y la denuncia radicada ante la Fiscalía General de la Nación, es prudente y racional.

En cuanto al posible riesgo de pérdida de los recursos por no realizar las acciones pertinentes y oportunas...en la medida que no reconozcan la totalidad de las sumas dejadas de percibir; es necesario dejar en claro que presentada la solicitud de conciliación se interrumpen los términos de la prescripción de la acción civil, la cual corresponde a diez (10) años, como lo establece el artículo 2.536 del Código Civil; en este orden de ideas, dentro del marco legal no se configura el riesgo de prescripción de la acción para la reclamación de los valores adeudados por la Lonja de Bogotá.

Por lo anteriormente expuesto, es claro que no se configuró una pérdida real y concreta de los recursos dejados de trasladar por la Lonja. Todo lo contrario, las labores administrativas permitieron la determinación del incumplimiento de la Lonja y las consecuentes acciones judiciales para la recuperación de los montos correspondientes. Teniendo en cuenta que la Incidencia Fiscal se configura a partir de la pérdida concreta de los recursos, se hace evidente que a partir del inicio de las acciones judiciales, antes de que se configure la prescripción bajo los términos legales, permite afirmar que no se cumplen los supuestos para este tipo de Incidencia, ante lo cual, solicitamos se retire tal connotación de la presente observación debido a que no se constituyó el daño o pérdida de recursos como se exige para configurar la mencionada connotación.

- *Denuncia sobre Alteración de Documento*

Finalmente, en cuanto al análisis que realiza la Contraloría sobre las acciones judiciales, no se incluyó la denuncia presentada por SAE respecto a la alteración por parte de la Lonja de un comprobante de consignación. Al respecto, consideramos que la verificación de los hechos debe realizarse de manera conjunta, incluyendo todas las actividades desplegadas por la SAE frente a la Lonja, lo cual permite un juicio global en el cual se tengan en cuenta todas las situaciones de hecho que soporten la observación presentada por la Contraloría para este caso, en especial cuando se refiere a las acciones judiciales promovidas por SAE.

A continuación, se relaciona el informe sobre la denuncia presentada, advirtiendo que en el trámite de la misma, se recuperó el valor que no había sido percibido:

A través del documento radicado cs2015-011319 la SAE denunció ante la Fiscalía General de la Nación, entonces Subunidad DNE – DFALA, la falsificación de un timbre

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

del Banco de Occidente puesto sobre un cupón de recaudo por QUINIENTOS VEINTICUATRO MILLONES NOVENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS ($524.092.607), emanado por la Gerencia Financiera de SAE. Dicho cupón correspondía a suma adeudada por concepto de rentabilidad de los inmuebles administrados por la Lonja de Bogotá para los meses de septiembre octubre y noviembre del año 2014. La irregularidad salió a la luz cuando la Gerencia Financiera quiso validar el pago que soportaba el timbre impreso sobre el cupón que allegara la lonja, encontrando que el dinero nunca entró a la cuenta de SAE, por esta razón se pidió al banco verificar la autenticidad del timbre, lo que una vez realizado arrojó que el documento es espurio.

La Fiscalía abrió la investigación bajo radicado 110016000098201500214, en la que puedo establecer que luego de estos hechos la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá señaló que esta irregularidad se dio por cuenta del actuar doloso de uno de sus funcionarios, quien al parecer se apropió de los dineros que debía consignar y presentó el cupón alterado con el sello falso. Ante esta situación la fiscalía determinó que los efectos de la falsedad denunciada no se materializaron ya que la Lonja finalmente trasladó los dineros a SAE y por esta razón archivó la indagación. A la vez ordenó iniciar una investigación en contra del funcionario de la Lonja que al parecer se apropió de los dineros en perjuicio de esa agremiación, proceso penal en que no tiene ningún interés la SAE, pues finalmente no recibió ningún perjuicio material por la conducta.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que no se configuran lo supuestos de la responsabilidad disciplinaria, toda vez que se desplegaron las actividades necesarias y oportunas para determinar los incumplimientos y el inicio de las acciones para su recuperación. Por lo tanto, el análisis realizado por la Contraloría no tuvo en cuenta actividades realizadas por la SAE tales como, consecución de documentos, generación del juramento estimatorio, la celebración de un comité de conciliación y defensa judicial, y la acción penal presentada; lo cual permite afirmar que las acciones judiciales se presentaron como parte de las actividades consecuentes al agotamiento previo de actividades necesarias para ello y no como consecuencia de algún requerimiento presentados por la CGR tal como se afirma en su escrito.

3.- Respuesta de ANUC

La SAE mediante oficio CS2018-008283 del 27 de abril de 2018 da respuesta en los siguientes términos:

"La Gerencia de Inmuebles afirma que con relación a lo planteado en esta observación, es importante señalar que esta sociedad dentro de la gestión realizada a diciembre de 2017 realizó la remoción de 275 depositarios, las cuales fueron producto de la evaluación del cumplimiento de obligaciones, así como de su participación y aprobación dentro del Registro de Depositarios conformado por SAE.

Con relación al depositario provisional Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, se realizó la evaluación del mismo evidenciando el incumplimiento de sus obligaciones, el proceso de remoción se llevó en dos etapas removiendo en primera instancia su delegación regional – ANUC Bolívar mediante la Resolución de Remoción

1356 de 2016 y 1430 de 2016, y se encuentra en proceso de remoción ANUC – Nacional."

ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS

Depositario provisional persona natural identificado con c.c. 80.147.306

La SAE manifiesta que frente al tema de depositarios, estableció un plan de remoción en el cual fueron priorizados los que tenían mayor número de activos, lo cual en principio no es cuestionado por la CGR; sin embargo, para el caso particular que se plantea, llama la atención que a pesar del incumplimiento del depositario que traía de la DNE, la SAE le asignó nuevos inmuebles sin el cumplimiento de normas de asignación; incrementando el riesgo a que han estado sujetos los inmuebles administrados por este depositario. Se insiste en que las acciones desplegadas deben ir encaminadas a la recuperación tanto de los recursos como de los bienes, garantizando su debida administración, lo cual según se aprecia en este caso no se da por parte del depositario cuando este no se encuentra en el registro por no haber superado el proceso, hay falta de rendición de cuentas y suscripción de contratos verbales en 7 de los casos presentados, con posterioridad a la vigencia en la cual debió ser removido.

De otra parte, en cuanto a las "*Actividades Preventivas y Acciones para la Recuperación de los Bienes y Recursos*", la SAE lista una serie de acciones administrativas efectuadas mediante envío de requerimientos al depositario con la finalidad de regularizar la situación; sin embargo, estas no son efectivas lo cual se evidencia en el hecho de que no hay recuperación del control del total de los inmuebles, por el contrario, el depositario pacta contratos de arrendamiento de tipo verbal sobre los inmuebles, aun después de las comunicaciones y requerimientos antes mencionados, lo que refleja que la SAE no tiene control sobre los inmuebles que le han sido entregados y no garantiza la buena administración de los mismos.

Frente a las acciones adelantadas por la Gerencia Regional Norte, la SAE argumenta que "*...frente al volumen de retomas a realizar optó por priorizar la realización de las retomas sobre los inmuebles que contaran con el nombramiento y posesión de un nuevo depositario, pues de esta manera se garantizaba que en una misma oportunidad se hiciera la retoma física del inmueble y se pudiera entregar a un nuevo depositario, maximizando así el uso del recurso humano dispuesto para la gestión de estos trámites*".

Al respecto, para la CGR, si bien la priorización en las retomas de inmuebles es un procedimiento válido, el mismo debe contemplar no solo elementos de uso de recursos sino tener en cuenta el riesgo al que están expuestos los activos, como es el caso de este depositario que evidentemente se encuentra incumpliendo sus

obligaciones en la administración de los mismos y en el traslado de la productividad que generan.

En cuanto a las precisiones realizadas por la Gerencia de Asuntos Legales de la SAE, la CGR está de acuerdo en que la toma de acciones legales debe estar precedida de análisis y valoraciones objetivas y minuciosas que garanticen su procedencia y éxito final, y reconoce que se han adelantado acciones formales para el proceso de retoma de los bienes por parte de la Gerencia de Inmuebles; sin embargo, recalca que éstas no han sido efectivas ni oportunas y que en su despliegue se han expuesto los inmuebles a actuaciones indebidas por parte del depositario removido, lo que evidencia que si bien se han realizado las remociones, las gerencias regionales no han actuado con celeridad y eficiencia en la retoma física de los activos, ocasionando que el depositario incumplido continúe administrando los bienes y celebrando contratos de arrendamientos verbales, sin transferir la productividad de los mismos a SAE.

Finalmente, para la CGR la observación se mantiene por cuanto considera que es fundamental resaltar que la remoción de los depositarios provisionales y retoma de los bienes no es meramente un hecho formal, sino que implica que la SAE en cumplimiento de su misión como administrador del FRISCO garantice el control real y efectivo sobre los activos y evite su exposición a riesgos de indebidos manejos por parte de los depositarios o terceros, independientemente de las acciones de tipo administrativo necesarias para regularizar la información de los bienes. Es importante anotar, que de no tomar las acciones inmediatas, efectivas y contundentes en la entrega física y documental de los bienes, los mismos y la productividad por ellos generada se encuentran expuestos a pérdida, aunado a que la demora en la retoma incrementa los recursos en manos del depositario en detrimento del erario público.

Lonja de propiedad Raíz de Bogotá

La SAE no desvirtúa la observación por las siguientes razones:

La CGR no desconoce la gestión administrativa adelanta por la SAE y la forma en que fueron recibidos los inventarios entregados por parte de la extinta DNE, sin embargo, no es de recibo que, pese a que han transcurrido más 3 años desde la administración de los bienes por parte de la SAE, no se hayan realizado las depuraciones y gestiones pertinentes y necesarias para retomar los bienes que estaban siendo administrados por los depositarios incumplidos. Si bien la falta de presentación de informes de gestión y traslados de los recursos por parte de la Lonja de propiedad Raíz de Bogotá era una conducta recurrente y presentada bajo la administración de la liquidada DNE, la SAE debió dar prioridad y ejercer acciones oportunas, contundentes y efectivas tanto en la recuperación de los activos como en la productividad de los mismos.

Frente a los actos administrativos de remoción y retoma física, la SAE argumenta que tiene un avance del 80% de retoma física y material, sin embargo, es pertinente mencionar que en la prueba realizada por el Equipo Auditor junto con la Gerencia de Inmuebles, se verificaron tanto los actos administrativos que contienen las remociones como las retomas físicas a cargo de las Gerencias Regionales y reportadas a la gerencia de Inmuebles. Ahora bien, al tomar las cifras reportadas por la SAE en su respuesta, se evidencia que las Gerencias Regionales no han realizado la retoma de 193 FMI, pese a los innumerables y reiterados incumplimientos presentados por el depositario. Estas situaciones reflejan que los procedimientos y medidas adoptadas en la remoción y retoma no surten la efectividad esperada, dejando a potestad del depositario incumplido la administración del bien, así como los recursos o productividad generada por este.

Ahora bien, es importante señalar que los activos asignados a la Lonja fueron 1.132 FMI de los cuales se han removido 941 y retomado 643, lo que significa que existen 489 activos, que representan un 43% frente a los inmuebles asignados, sobre los cuales la retoma no ha sido efectiva.

Referente a las resoluciones que fueron proferidas por la SAE para la remoción de FMI que ya había sido contempladas en otras resoluciones, no es de recibo el argumento de la SAE, toda vez, que revisadas las partes consideratívas de las resoluciones que nuevamente remueven los depositarios, no se contemplan los aspectos argumentados por la SAE, simplemente se procede a la remoción nuevamente de los FMI.

En cuanto a las gestiones para el inicio de las acciones judiciales, la SAE hace referencia a las gestiones y validaciones realizadas por la Gerencia de inmuebles como validación de los informes de gestión, relación de recaudos y gastos, conciliaciones realizadas desde la vigencia 2011 al 2014, las cuales fueron analizadas y valoradas por la CGR, así mismo, sirvieron de sustento y soporte técnico para iniciar las acciones legales impetradas por la SAE como lo fue la denuncia penal y la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo, lo que la CGR no comparte es que, pese a que estos documentos soportes preparados por la vicepresidencia de inmuebles fueron trasladados desde septiembre de 2017, solamente se tomen medidas y acciones con posterioridad a los requerimientos realizados por este órgano de control, aunado a que los incumplimientos repetitivos y constantes presentados por el Depositario datan desde la vigencia 2013 tal como lo argumenta la entidad en su respuesta. De otro lado, la entidad como administradora de los recursos del FRISCO debe actuar con diligencia, prontitud y celeridad en busca de la recuperación de los recursos públicos.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De manera que lo que este organismo de control cuestiona es la falta de gestión, diligencia y prontitud en la recuperación de los inmuebles y productividad a cargo de un depositario que viene presentando incumplimientos desde el 2013, lo que refleja que las medidas y acciones tomadas por la SAE no han sido efectivas y no han surtido el efecto esperado, pues a la fecha están en poder del depositario incumplido 489 FMI, sin que el mismo presente informes de gestión, ni la SAE conozca la productividad de estos activos .

Referente a la prescripción señalada por la SAE, es necesario señalar que la CGR para el cumplimiento de sus funciones y controles goza de plena autonomía, basada en los principios de eficiencia y eficacia con el fin de recuperar los dineros públicos y así propender por una adecuada gestión fiscal.

En relación con el incumplimiento de obligaciones inherentes a la transferencia de recursos por parte de depositarios a SAE, estas se encuentran en el campo de la gestión de la CGR y por tanto se cataloga como hallazgo objeto de conocimiento de la DVF, para que esta evalúe la pertinencia de una indagación preliminar para determinar la cuantía, los periodos y los presuntos responsables fiscales.

La ANUC

La respuesta de la SAE no desvirtúa lo expuesto por la CGR por cuanto, si bien es cierto que se adelantó la remoción de 275 depositarios como consecuencia de la evaluación del cumplimiento de sus obligaciones; no es menos cierto que a agosto de 2017 el depositario ANUC administró los recursos de noviembre de 2016 a mayo de 2017 sin efectuar la entrega dentro de los términos establecidos en el procedimiento; a pesar de ello, no se evidencian acciones oportunas de la SAE con miras a garantizar el recaudo y retoma de los bienes a cargo de este depositario.

De otra parte, señala que inició el proceso de remoción en dos (2) etapas, con resoluciones expedidas en 2016 para la ANUC Bolívar y que actualmente está en proceso de remoción la ANUC Nacional, es importante destacar que los incumplimientos datan desde 2016, condición que hacía imperiosa la toma de acciones oportunas y eficaces para evitar o mitigar los riesgos inherentes al incumplimiento del depositario, acciones que no resultan evidente.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene y será trasladado a las instancias pertinentes.

Hallazgo 9. Gestión Pólizas de Depositarios Provisionales de Sociedades

El artículo 99 de la Ley 1708 de 2014[41], establece respecto al depósito provisional: *"Es una forma de administración de bienes afectados con medidas cautelares o sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, ya sean muebles e inmuebles, sociedades, personas jurídicas, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica, en virtud del cual se designa una persona natural o jurídica que reúna las condiciones de idoneidad necesarias para que las administre, cuide, mantenga, custodie y procure que continúen siendo productivas y generadores de empleo.*

El administrador designará mediante resolución al Depositario Provisional, según la naturaleza del bien, persona jurídica, sociedad, establecimiento o unidad de explotación económica, siguiendo los procedimientos, fijando los derechos y obligaciones, los topes de honorarios y las garantías que se señalen en el reglamento emitido por el Presidente de la República, pudiendo relevarlos cuando la adecuada administración de los bienes lo exija. (...)".

El artículo 2.5.5.6.6 del Decreto 2136 de 2015[42] establece entre las Obligaciones de los Depositarios Provisionales: *"Constituir una póliza a favor del administrador del FRISCO que garantice el cumplimiento de sus obligaciones y que ampare el manejo de los dineros recaudados en desarrollo de su gestión".*

Así mismo, el Artículo 2.5.5.2.4 establece: *"Garantías. Las personas, a quienes el Administrador del FRISCO les entregue bienes utilizando cualquiera de los mecanismos de administración señalados en el artículo 2.5.5.2.2 del presente capítulo, una vez aceptada la designación y previo a la entrega del bien a administrar, deberán constituir las garantías tendientes a preservar el buen ejercicio de la designación efectuada para la gestión de los bienes. Las características técnicas de estas garantías se determinarán en la metodología de administración".*

La Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO[43] señala en la Sección 7, numeral 5.7 "Régimen de Transición *"Teniendo en cuenta el cambio normativo aplicable al proceso de extinción de dominio, así como el cambio del administrador del FRISCO, se hace necesario establecer un régimen de transición que permita normalizar situaciones, decisiones y/o mecanismos adoptados con anterioridad a la expedición de la presente resolución. (...) Depositarios Provisionales que hicieron parte del registro de Depositarios adoptados por el anterior administrador del FRISCO y que son ratificados como Depositarios Provisionales por la Sociedad de Activos Especiales, mediante el proceso de selección llevado a cabo en la Convocatoria 02 de 2015. Para estos Depositarios Provisionales, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S podrá mantener el nombramiento efectuado por el anterior administrador del FRISCO en cuanto a la relación de los bienes inicialmente asignados.* ***No obstante, el depositario***

41 Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio
42 "Por el cual se reglamenta el Capítulo VIII del Título 111 del Libro 111 de la Ley 1708 de 2014
43 Esta Metodología fue aprobada por Junta Directiva en Sesión No. 114 del 30 de marzo de 2016 y el documento que contiene el desarrollo de la Metodología fue aprobado en Sesión 118 de julio 8 de 2016.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

estará igualmente obligado a cumplir con las obligaciones establecidas en la presente resolución" (Resaltado fuera de texto).

Por otra parte, en la Sección 3, numeral 5.3 de las Garantías señala: *"De conformidad con el Artículo 2.5.5.2.4 del Decreto 2136 de 2015, se cumplirá con el siguiente procedimiento: Asignación de activos a Depositarios Provisionales y Liquidadores P-DP3-056. Estableciendo las condiciones a quienes la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. les entregue bienes utilizando cualquiera de los mecanismos de administración señalados en el artículo 2.5.5.2.2 del mismo Decreto,* ***una vez aceptada la designación y previo a la entrega del bien a administrar,*** *los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores deberán constituir las garantías tendientes a preservar el buen ejercicio de la designación efectuada para la gestión de los bienes, siguiendo las características técnicas descritas a continuación: (...)*

Tabla 10. Garantías por la Asignación de activos a Depositarios Provisionales y Liquidadores

Tomador	Depositario Provisional y/o Liquidador
Asegurado	Sociedad de Activos Especiales S.A.S. – SAE
Vigencia	Sociedades activas y en liquidación: Plazo del nombramiento y tres meses más contados a partir de la fecha del acta de posesión del Depositario Provisional y/o Depositario Provisional con funciones de Liquidador
Monto	**Sociedades: El 0.3% del valor de los activos de la sociedad asignada, según la información contable disponible al momento de la asignación**. En todo caso, únicamente para efecto de la tasación del valor asegurable el valor de los activos no superará la cifra de VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS ($29.000'000.000) ni será **inferior a SEIS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS ($6.500'000.000).** Cuando no se cuente con información contable se tomará como referencia el mínimo establecido en la presente disposición.
Tipo de garantía	Póliza de cumplimiento de Disposiciones Legales
Identificación de la cosa a asegurar	Cumplimiento de las funciones como Depositario Provisional y/o Liquidador

Se evidenció que la SAE no ha exigido a los Depositarios Provisionales de las Sociedades relacionadas en la siguiente tabla, la constitución de las pólizas establecidas en las disposiciones legales y normatividad vigente citadas en los párrafos anteriores.

Tabla 11. Depositario sin pólizas de cumplimiento

DEPOSITARIO - SAE SIN POLIZAS DE CUMPLIMIENTO DISPOSICIONES LEGALES (Art. 2.5.5.2.4 del Decreto 2636 de 2015)			
Identificacion Depositario	Nit - Sociedad	Resolución Nombramiento DNE	Resolucion y Fecha de incorporacion Registro Depositarios FRISCO
C.C. 16.680.499	891.900090-8	Res. 1768 del 26/11/2010	Res. 921 del 06/09/2016
C.C. 16.680.499	800.112.221-4	Res. 1768 del 26/11/2010	Res. 921 del 06/09/2016
C.C. 16.680.499	800.112.217-4	Res. 1768 del 26/11/2010	Res. 921 del 06/09/2016
C.C. 16.723.294*	830.011.670-3	Res. 1077 del 19/01/2007	Res. 921 del 06/09/2016
C.C. 7.224.224	800.141.304.0	Res. 0998 del 29(07/2007	Res. 921 del 06/09/2016

Fuente: Información suministrada SAE
Elaboró: Equipo Auditor CGR
*Mediante la Res. 097 del 5 de febrero de 2018 fue removido por SAE el depositario provisional con c.c. 16.723.294

Si bien estos Representantes Legales fueron incorporados al Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del FRISCO mediante la Resolución No. 921 del 6 de septiembre de 2016 de la SAE por haber cumplido los requisitos de la Convocatoria Cerrada 02 de 2015, no han sido ratificados como Depositarios Provisionales ni constituyeron las pólizas correspondientes, situación que genera riesgos ante un eventual incumplimiento de las obligaciones que les competen en desarrollo de su gestión, en tanto la SAE no cuenta con las garantías que amparen el manejo de los activos y recursos que administran.

La situación descrita implica afectación de los principios de eficacia y eficiencia en razón a que, en caso de siniestro, la SAE no dispone de controles efectivos para mitigar el riesgo, pues no podría acudir a mecanismos de cobertura alguna que blinden su presupuesto o el de las sociedades señaladas

Lo anterior debido a deficiencias de la SAE para aplicar y exigir el cumplimiento de requisitos orientados a garantizar el adecuado ejercicio de la gestión de los Depositarios Provisionales, situación que le impide contar con mecanismos apropiados para exigir la debida administración o recuperación de los bienes y de la productividad por ellos generada, afectando los principios de eficiencia y eficacia en la gestión.

Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario, razón por la cual se pone en conocimiento de la Dirección de Vigilancia Fiscal.

RESPUESTA DE LA SAE

Mediante oficio CS2018-008283 del 27 de abril de 2018, SAE manifiesta en relación con la no exigencia de la constitución de pólizas y no ratificación de los depositarios que: "*Al respecto el GIT de Gestión de Depositarios y Liquidadores realiza las siguientes precisiones:*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Menciona en su oficio que "La Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO señala en la Sección 7, numeral 5.7 "Régimen de Transición "Teniendo en cuenta el cambio normativo aplicable al proceso de extinción de dominio, así como el cambio del administrador del FRISCO, se hace necesario establecer un régimen de transición que permita normalizar situaciones, decisiones y/o mecanismos adoptados con anterioridad a la expedición de la presente resolución. (...) Depositarios Provisionales que hicieron parte del registro de Depositarios adoptados por el anterior administrador del FRISCO y que son ratificados como Depositarios Provisionales por la SAE, mediante el proceso de selección llevado a cabo en la Convocatoria 02 de 2015. Para estos Depositarios Provisionales, la SAE S.A.S podrán mantener el nombramiento efectuado por el anterior administrador del FRISCO en cuanto a la relación de los bienes inicialmente asignados. No obstante, el depositario estará igualmente obligado a cumplir con las obligaciones establecidas en la presente resolución" (subrayado fuera de texto).

Así mismo, en cuanto a la solicitud de la póliza de cumplimiento de disposiciones legales o las garantías indicadas en la Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO, capítulo 5.3 De las Garantías, se indica lo siguiente para la Asignación de activos a Depositarios Provisionales y Liquidadores:

"Estableciendo las condiciones a quienes la SAE S.A.S. les entregue bienes utilizando cualquiera de los mecanismos de administración señalados en el artículo 2.5.5.2.2 del mismo Decreto, una vez aceptada la designación y previo a la entrega del bien a administrar, los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores deberán constituir las garantías tendientes a preservar el buen ejercicio de la designación efectuada para la gestión de los bienes, siguiendo las características técnicas descritas..." (Cursiva y subrayado fuera del texto). En este sentido, se hace énfasis y precisión en los textos que se encuentran resaltados y señalan lo siguiente: "...que permita normalizar situaciones, decisiones y/o mecanismos adoptados con anterioridad a la expedición de la presente resolución..."
"...que son ratificados como Depositarios Provisionales por la Sociedad de Activos Especiales..."
"...No obstante, el depositario estará igualmente obligado a cumplir con las obligaciones establecidas en la presente resolución..."
"...aceptada la designación y previo a la entrega del bien a administrar, los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores deberán constituir las garantías tendientes a preservar el buen ejercicio de la designación efectuada para la gestión de los bienes..."

En respuesta a sus afirmaciones es preciso indicar que la Metodología de Administración en el numeral 5.7, sección 7 capítulo 5 dispone que:

"Depositarios Provisionales que hicieron parte del registro de Depositarios adoptados por el anterior administrador del FRISCO y que son ratificados como Depositarios Provisionales por la SAE, mediante el proceso de selección llevado a cabo en la Convocatoria 02 de 2015.

Para estos Depositarios Provisionales, la SAE S.A.S podrá mantener el nombramiento efectuado por el anterior administrador del FRISICO en cuanto a la relación de los bienes inicialmente asignados. No obstante, el depositario estará igualmente obligado a cumplir con las obligaciones establecidas en la presente resolución.

Este régimen será igualmente aplicable para aquellos depositarios que en virtud a los requerimientos establecidos en la convocatoria 02 de 2015 hayan tenido que conformar un nuevo ente societario por haber obrado como uniones temporales, consorcios o figuras de hecho, siempre y cuando los accionistas o socios que la conforman, correspondan a los mismos que inicialmente constituyeron la figura legal bajo la cual actualmente administran bienes de la SAE S.A.S."

Por lo anterior, la SAE S.A.S, tiene la posibilidad de normalizar situaciones, decisiones y/o mecanismos adoptados con anterioridad y le permite ratificar a aquellos Depositarios Provisionales que forman parte del Registro, siempre y cuando se cumplan ciertos lineamientos y condiciones definidas en dicha metodología y en el procedimiento correspondiente, los cuales se han venido desarrollando por las diferentes áreas de la entidad, a fin de dar cumplimiento a su función y gestión de los activos.
En este sentido y con el fin de aclarar dichos lineamientos y las etapas del procedimiento, estos se detallan a continuación:

- *Generación de la Resolución de asignación automática al Depositario Provisional y/o Liquidador: La resolución se genera en el sistema una vez ha sido presentada la asignación de los activos al Comité de Depositarios Provisionales y Liquidadores y se cuenta con la información del número matrix, para los casos de asignación de activos por diligencias de secuestro. Esta resolución es requisito principal para la "normalización y/o ratificación" de los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores en virtud de su incorporación en el Registro Depositarios Provisionales y/o Liquidadores de la entidad.*

- *Comunicación de la Resolución de asignación: Una vez la resolución de asignación ha surtido el procedimiento de expedición de actos administrativos y está firmada y numerada, se genera un oficio dirigido al Depositario Provisional y/o Liquidador indicando la resolución con los activos asignados (sean estos normalizados o ratificados), las condiciones de constitución de la garantía (póliza de cumplimiento de disposiciones legales) con el valor asegurado, el cual es suministrado por la Gerencia de Bienes Inmuebles, la Gerencia de Sociedades Activas y la Gerencia de Sociedades en Liquidación de acuerdo con los lineamientos descritos en la resolución correspondiente y lo que indica el Decreto 2136 de 2015.*

- *Presentación de las pólizas por parte de los Depositarios: De acuerdo como está previsto en la resolución de asignación según el tipo de activo, el tiempo de presentación de la póliza por parte de los Depositarios es de quince (15) días hábiles contados a partir de la comunicación de la resolución que incluye el valor asegurado. Como parte de la gestión del Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores se realizan llamadas y se envían correos recordatorios a los Depositarios para la constitución de las pólizas y en los casos en los que los Depositarios manifiesten inconvenientes con la expedición de las pólizas en razón de la demora por parte de las empresas aseguradoras, se solicita que envíen la información al correo del Atención Depositarios, con el fin de contar con la trazabilidad del proceso de constitución de la póliza. En el evento, que los Depositarios pese a los recordatorios y ante la no presentación de las pólizas en las condiciones indicadas o que superen el tiempo de presentación, se informan al Comité de Depositarios Provisionales y Liquidadores para que se apruebe el Retiro del Registro atendiendo la causal de no presentación de la garantía y, en*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

consecuencia, adicionalmente, se realiza el proceso de remoción de la totalidad de los activos que habían sido asignados.

- *Generación y firma del Acta de Posesión: Una vez firmada y numerada la Resolución se procede a comunicarla al Depositario, para la constitución de la póliza de cumplimiento de disposiciones legales y la firma del acta de posesión, requisito indicado por el Decreto 2136 de 2015, para la formalización de la posesión por parte de los Depositarios frente a los activos asignados.*

- *Entrega de los bienes a los depositarios: La entrega de los bienes inmuebles se realiza por parte de las Gerencias Regionales previa información de la formalización de los requisitos de póliza y acta de posesión por parte del Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores, dicha gerencias programan directamente con los Depositarios los cronogramas de entrega. En el caso de sociedades activas y sociedades en liquidación, son las Gerencias correspondientes quienes realizan dicha programación y entregas.*

- *Inscripción ante las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos y/o las Cámaras de Comercio: Una vez formalizado el requisito de la póliza de cumplimiento (o la garantía) y el acta de posesión, por parte del Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores se procede a solicitar a las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos y/o las Cámaras de Comercio, según el tipo de activo, la inscripción del Depositario Provisional y/o Liquidador sobre los activos que han sido asignados, incluyendo la normalización y ratificación de los mismos.*

En conclusión, frente a la observación que señala "Lo anterior debido a deficiencias de SAE para aplicar y exigir el cumplimiento de requisitos orientados a garantizar el adecuado ejercicio de la gestión de los Depositarios.

Provisionales, situación que le impide contar con mecanismos apropiados para exigir la debida administración o recuperación de los bienes y de la productividad por ellos generada.", se reitera que la SAE S.A.S. ha venido aplicando y exigiendo el cumplimiento de los diferentes requisitos orientados a garantizar el adecuado ejercicio de la gestión de los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores, así como lo establecido en los diferentes procedimientos que la soportan, para la debida administración de los activos del FRISCO.

Ahora bien, para el caso puntual de la Gerencia de Sociedades Activas se realizan las siguientes precisiones:

En relación con los depositarios mencionados es importante precisar que teniendo en cuenta que fueron nombrados durante la vigencia de la DNE hoy Liquidada, se rigen por las condiciones dadas en el momento de su nombramiento.

No obstante, teniendo en cuenta los lineamientos de transición establecidos en la Metodología de Administración del FRISCO, estos depositarios participaron de la convocatoria cerrada del año 2015 y hacen parte del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del FRISCO, como se puede evidenciar en la Resolución No. 921 del 06 de septiembre de 2016 anexa, cumpliendo con los requisitos exigidos en

la misma, dentro de los cuales se establecia la firma de un pagaré a favor de SAE como garantía del cumplimiento de sus obligaciones.

Ahora bien, es importante resaltar que dado el problema en que se recibieron algunas sociedades por parte de la liquidada DNE, el trámite de ratificación de los depositarios igualmente implica un impacto debido a la complejidad estructural de las mismas, ejemplo de esto son las Sociedades Grajales, la Cooperativa Multiactiva de Servicios Solidarios Copservir Ltda., entre otras.

En consecuencia, la ausencia de la ratificación no implica riesgos ante un eventual incumpliendo de las obligaciones que les competen en el desarrollo de su gestión, toda vez que se cuenta con una póliza global que garantiza el cumplimiento de las obligaciones, en la cual el depositario es el tomador y el asegurado es la SAE (Anexo 5.1.). Por lo anterior, se evidencia que no existe un incumplimiento a la normatividad citada en su oficio y por ende no se estima alcance disciplinario alguno".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En su respuesta la SAE describe los lineamientos y etapas del procedimiento para normalizar las situaciones y/o decisiones adoptadas por la DNE, anterior administrador del FRISCO, y ajustarlas a la normatividad vigente, metodología y procedimientos adoptados por la SAE, aspectos que corroboran lo observado por la CGR. Ahora bien, lo que se extrae de la respuesta es que la ausencia de los actos de normalización y/o ratificación de los Depositarios Provisionales que forman parte del Registro de Depositarios de SAE, ha conllevado la no exigibilidad de las garantías que amparen el cumplimiento de las disposiciones legales de los depositarios antiguos.

Es decir, que frente a los mismos no se han adecuado o alineado los procedimientos adoptados por la SAE, lo cual pone en riesgo los recursos del FRISCO ante la inadecuada gestión de los depositarios provisionales que administran estas sociedades.

Por otra parte, uno de los objetivos de exigir la constitución de las pólizas de seguros, tomadas por los Depositarios, de acuerdo a los bienes administrados y en favor de SAE, es mitigar el riesgo y el impacto; es decir, que en caso de materializarse una pérdida de recursos producto de la gestión ineficiente e ineficaz del depositario o toma de decisiones inadecuada, la SAE puede reclamar ante las compañías aseguradoras; sin embargo, con la respuesta no se desvirtúan las fallas en la gestión administrativa de la SAE para exigir y aprobar la constitución de las pólizas, menos aún ante las deficiencias en el seguimiento y control de los depositarios presentadas en este informe, en el cual se evidenciaron incumplimientos en la entrega de informes y manejo de recursos por parte de los Depositarios.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La entidad aporta con respecto al depositario provisional identificado con C.C.16.680.499, quien administra las sociedades con NITS: 891.900090-8, 800.112.221-4 y 800.112.217-4, la Póliza de Cumplimiento 1007888, expedida por la Previsora Seguros S.A., el 23 de noviembre de 2017, por un valor asegurado de $12 millones; sin embargo, este no se ajusta al monto previsto en la Metodología del FRISCO, adoptada por la SAE, si se tiene en cuenta que aun tasando por el mínimo el valor asegurable, por cada sociedad, éste al menos debería ser $19.5 millones, es decir, para el caso en comento, el valor asegurado en esta póliza no cubre ni siquiera una de ellas.

Respecto a la anterior póliza, llama igualmente la atención que a mayo de 2018 no cuenta con la revisión y aprobación por parte del Área responsable donde conste que cumplió con los requisitos y suficiencia requerida.

Aunado al riesgo latente, en caso de presentarse algún siniestro relacionado con el manejo de estas sociedades, entre la fecha en que el depositario quedó incorporado en el Registro de Depositarios del FRISCO, es decir, 6 de septiembre de 2016 y la fecha en que empezó la vigencia de la póliza No. 1007888, por no contar con las respectivas garantías que cubran estos eventos.

Con relación a la sociedad con Nit. 800.141.304-0 no se aportó documento que evidencie la existencia de la póliza, a que se refiere la observación.

En cuanto a la Cooperativa con Nit. 830.011.670-3, la entidad remite nuevamente la Póliza de Seguro de Fraude de Empleados No. 0029545-9. Cobertura: Básico Manejo Global; siendo el tomador la Cooperativa y como Asegurado y Beneficiario esta misma. Se trata de un documento que no cumple las exigencias del Artículo 2.5.5.6.6 del Decreto 2136 de 2015[44] que establece entre las Obligaciones de los Depositarios Provisionales: "*Constituir una póliza a favor del administrador del FRISCO que garantice el cumplimiento de sus obligaciones y que ampare el manejo de los dineros recaudados en desarrollo de su gestión*".

Frente a la afirmación: *"No obstante, teniendo en cuenta los lineamientos de transición establecidos en la Metodología de Administración del FRISCO, estos depositarios participaron de la convocatoria cerrada del año 2015 y hacen parte del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del FRISCO, como se puede evidenciar en la Resolución No. 921 del 06 de septiembre de 2016 anexa, cumpliendo con los requisitos exigidos en la misma, dentro de los cuales se establecía la firma de un pagaré a favor de SAE como garantía del cumplimiento de sus obligaciones"*, la SAE Menciona para el proceso de transición DNE – SAE la suscripción de pagaré, alternativa que se aplica para todos los depositarios y liquidadores que continuaron con bienes a cargo, no obstante la SAE no aportó las pruebas que demuestren que estas garantías existen, y evidencian que no se

44 "Por el cual se reglamenta el Capítulo VIII del Título 111 del Libro 111 de la Ley 1708 de 2014

ha normalizado la exigencia de los amparos y parámetros establecidos por la normatividad aplicable, la metodología y los procesos adoptados por la SAE.

Adicionalmente, estas debilidades en la gestión de la SAE para exigir a los Depositarios antiguos que aprobaron los requisitos de la convocatoria cerrada 2015 la ratificación y la constitución de la Póliza de Cumplimiento de Disposiciones Legales, se corroboran si se tiene en cuenta que desde el Comité de Depositarios Provisionales, Mandatarios y Liquidadores del 30 de junio de 2016, Acta No. 34 se trató y aprobó por el Comité en mención en los siguientes términos *"El Comité aprueba que una vez se ratifique a los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores, se realice el requerimiento de la solicitud de la Póliza de Cumplimiento, a fin de ir normalizando las asignaciones con los requisitos establecidos en el Decreto 2136 de 2015 (...)"*

Nuevamente, el 21 de marzo de 2017, nueve (9) meses después, según consta en Acta No. 9-2017, se reitera el tema sobre la aprobación así: *"Ratificar las asignaciones que tienen actualmente los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores y que se vayan desmontando los excedentes de las asignaciones para que queden con el cupo definido para cada caso.*

Una vez ratificado, solicitar la póliza de cumplimiento, a fin de ir normalizando las asignaciones con los requisitos en establecidos en el Decreto 2136 de 2015 ... (...) Así mismo el Grupo de Gestión de Depositarios (...) reitera que es necesario concretar estas situaciones, a fin de contar con una base actualizada de los Depositarios Provisionales y Liquidadores con sus correspondientes activos debidamente formalizados de conformidad con la Metodología de Administración y la normatividad vigente"

Por lo anterior y teniendo en cuenta que el no contar con los mecanismos que amparen el cumplimiento de las obligaciones de los depositarios provisionales en la administración y manejo de estos activos, incrementa los riesgos, expone a la SAE y a los recursos del FRISCO ante posibles contingencias, lo que puede impactar el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con los recursos del FRISCO y, por ende, la eficiencia y eficacia en el uso de los mismos. En razón a lo anterior, el hallazgo se valida

Hallazgo 10. Liquidación de sociedades

El Artículo 2.5.5.10.1 del Decreto 2136 de 2015 establece respecto a la liquidación de sociedades. *"El liquidador deberá presentar al Administrador del Frisco todos los documentos actualizados exigidos para depositarios provisionales, diligenciar debidamente el formato diseñado por la entidad y que se encuentra en la página web..."*,

Así mismo, el Artículo 2.5.5.3.3.2 dispone, respecto a la enajenación de activos de sociedades en liquidación: *"La venta de los activos de sociedades en liquidación*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

respecto a las cuales el Frisco es titular del ciento por ciento del capital social, se hará por el liquidador de conformidad con los mecanismos que rigen la venta de los bienes del Frisco establecidos en el presente título, siguiendo los procedimientos, normas internas, instrucciones y orientaciones impartidas por el Administrador del Frisco. El precio de venta de los bienes será determinado de conformidad con el presente título. Los liquidadores de las sociedades no podrán enajenar bienes sin la autorización previa y por escrito del Administrador del Frisco.

Para efectos de la enajenación de inmuebles, el Decreto 2136 de 2015, artículo 2.5.5.3.1.4, dispuso que "*El Administrador del FRISCO debe contar en todos los casos de enajenación de los Bienes del FRISCO con avalúo o valoración comercial, el cual se podrá efectuar mediante la selección y contratación de un tercero especializado, de acuerdo con la Metodología de Administración y, en los casos que se indican a continuación, conforme a las siguientes reglas generales:*
1. Inmuebles: Debe contar con el avalúo catastral y el avalúo comercial. Este último debe estar a cargo una persona especializada inscrita en el Registro Autorregulación Avaluadores, de conformidad con la reglamentación vigente".

Por su parte, la Metodología de Administración de los bienes del FRISCO indica que la SAE estableció lineamientos y parámetros relacionados con el tema mediante diversos procedimientos, así: P-DP2-047 Procedimiento Avalúo de bienes Inmuebles en el cual dispone en las actividades a realizar en el numeral 9, actividad 1, que el avalúo debe estar vigente, P-DP2-071 Procedimiento para la Identificación de Activos para Comercializar, numeral 9, y en relación con el precio mínimo de venta de inmuebles, que este no puede ser inferior al avalúo catastral de los mismos, P-DF1-076 Procedimiento Supervisión de la Gestión del Depositario con funciones de liquidador, versión 1, de fecha 10 de junio de 2015, numeral 5, establece que cuando el liquidador deba avaluar los bienes o activos de la sociedad, entre estos los bienes inmuebles, tiene que acatar las normas o políticas establecidas por SAE, P-RR2-056 Procedimiento de asignación a depositarios provisionales y liquidadores, y P-DT3-110 Procedimiento Remoción, retiro y/o revocatoria de depositarios y/o destinatarios provisionales, entre otros.

La SAE también diseñó el Instructivo N-DF1-027 Elaboración del plan de trabajo y cronograma del proceso de liquidación, que en su numeral 7, literal h, establece el cronograma y etapas del proceso de liquidación voluntaria. En el mismo se determina que el proceso de liquidación se debe realizar en 6 etapas, las cuales sumadas tienen una duración máxima de 24 meses, así:

1. Etapa 1-Inicial. Duración 2 meses.
2. Etapa 2-Inventarios y avalúos de Activos. Duración 7 meses.
3. Etapa 3-Determinación del Pasivo Externo. Duración 7 meses. Sin embargo, esta etapa se debe realizar simultáneamente con la anterior, es decir, la etapa 2 y 3 se realizan en 7 meses.
4. Etapa 4-Realización de Activos. Duración 6 meses.

5. Etapa 5-Pago de Acreencias. Duración 6 meses.
6. Etapa 6-Terminación de Existencia Legal. Duración 3 meses.

En el Acta de Junta Directiva No.115, se establece que no se pueden vender inmuebles por valor inferior al del avalúo catastral, no obstante, el Gerente Técnico indica que ante casos previos en que el avalúo comercial era inferior al catastral, se procedió a solicitar el ajuste del avalúo catastral a las oficinas de catastro correspondientes. El Acta de Junta Directiva No. 125 de 9 de noviembre de 2016, también estableció que el límite para el precio mínimo de venta es el avalúo catastral.

Mediante comunicación del 18 de abril de 2018, se evidencia que en la actualidad la SAE administra 474 sociedades en liquidación, en las cuales no se ha cumplido con el cronograma establecido en el Instructivo N-DF1-027 Elaboración del plan de trabajo y el cronograma del proceso de liquidación; es decir, llevan más de 24 meses en liquidación voluntaria, destacando que ya se encontraban en liquidación en la fecha de recibo de las mismas a la extinta DNE.

De las 474 sociedades mencionadas, a abril de 2018, 398 tienen 100% de participación estatal, de las cuales 200 se encuentran en proceso de extinción de dominio y 198 casos corresponden a sociedades extintas.

De otra parte, revisados los expedientes de las sociedades 860.532.301-5, 800.226.431-4, 800.084.422-7, 800.245.931-6, se evidenció que ninguna de ellas ha cumplido el plazo máximo previsto para la liquidación, considerando que los procesos de liquidación voluntaria iniciaron durante la administración de la DNE.

Adicionalmente se evidenció que la mayoría de sus activos están conformados por bienes inmuebles y que existen dificultades para superar la etapa No. 2 del proceso de liquidación, en lo relacionado con los avalúos de los activos, ya sea porque no se ha practicado el avalúo comercial, se practicó pero no está vigente, o el valor del avalúo comercial resulta inferior al avalúo catastral, tal como se muestra en los siguientes casos:

Tales casos se pueden evidenciar en el expediente de la sociedad con NIT 800.226.43, en la que el liquidador manifiesta que no ha recibido formalmente los bienes inmuebles de la sociedad y por tanto, no se han adelantado las gestiones correspondientes a la identificación del inventario y avalúo de los mismos. Situación que ha mencionado reiteradamente en los informes de gestión desde marzo de 2015, sin que se observe acción de SAE tendiente a atender lo manifestado por el liquidador.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el expediente de la sociedad con NIT 800.084.422-7, el liquidador indica que existen avalúos pero están vencidos, y en la sociedad 860.532.301-5 el avalúo comercial es inferior al catastral.

En lo descrito, no se evidencian decisiones de fondo eficaces que permitan superar las problemáticas que presentan las sociedades en liquidación, con el fin de lograr que el proceso de liquidación termine y se cumplan los fundamentos que sustentaron la toma de decisión de iniciar un proceso de liquidación orientado a retirar la sociedad de la vida jurídica, reconociendo previamente aquellos pasivos o acreencias con los terceros del proceso.

Por último, los amplios periodos de los procesos de liquidación afectan la eficacia y eficiencia del proceso en tanto los pasivos existentes tenderán a incrementar, mientras que la condición de los activos puede verse afectada por diferentes situaciones que afectan su valor (deterioro, invasiones, etc.), condición que afecta la posibilidad de pago de las acreencias y la generación de remanentes para el FRISCO.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018 la SAE manifestó:

"Al respecto la Gerencia de Sociedades en Liquidación realiza las siguientes precisiones:

En cuanto a su afirmación:

"Así mismo, que existen dificultades para superar la etapa No. 2 del proceso de liquidación, en lo relacionado con los avalúos de los activos, ya sea porque no se ha practicado el avalúo comercial, se practicó, pero no está vigente, o el valor del avalúo comercial resulta inferior al avalúo catastral".

Respecto a la afirmación realizada por el equipo auditor, es importante aclarar que la etapa 2 del proceso de liquidación tiene como finalidad la determinación del inventario del activo de la sociedad, en ese sentido se establecen cómo actividades propias de dicha etapa, el levantamiento del inventario con avalúos de los bienes que componen el patrimonio. Lo anterior es fundamental para establecer una de las variables que conforman la ecuación patrimonial. No obstante, para el cumplimiento efectivo de esta etapa se puede utilizar, en lo que respecta a bienes inmuebles, el avalúo comercial o el avalúo catastral; dado que el objetivo es la estimación de un valor del inventario para posteriormente contrastarlo con el pasivo determinado.

Cómo insumo para el cumplimiento de la etapa 2 se toman los avalúos comerciales con los que cuente cada sociedad, o los avalúos catastrales cuando no se cuenta con los primeros; alimentando con dicha información los estados financieros de las sociedades en lo correspondiente a la propiedad, planta y equipo, así como los inventarios del patrimonio en cada caso.

De acuerdo con sus afirmaciones:

"Tales casos se pueden evidenciar en el expediente de la sociedad con NIT 800.226-431-4, en la que el liquidador manifiesta que no ha recibido formalmente los bienes inmuebles de la sociedad y, por tanto, no se han adelantado las gestiones correspondientes a la identificación del inventario y avalúo de los mismos. Situación que ha mencionado reiteradamente en los informes de gestión desde marzo de 2015, sin que se observe acción de SAE tendiente a atender lo manifestado por el liquidador".

"Así mismo, en el expediente de sociedad con NIT 800.084.422-7. en la que el liquidador indica que existen avalúos, pero están vencidos y en la sociedad con NIT 860.532.301-5., en donde el avalúo comercial es inferior al catastral".

"(...)

Con respecto a los casos puntuales que indica la Contraloría (...) procedemos a pronunciarnos sobre cada una de las sociedades en liquidación mencionadas en la observación:

Sociedad con NIT 800.226.431-4:

Es imperativo indicar que la falta de tenencia material de los inmuebles no constituye un hecho que imposibilite la determinación del inventario del activo social, por cuanto basta con la verificación de la titularidad del derecho de dominio a favor de la sociedad; en el mismo sentido, es totalmente viable que el avalúo que tome para el inventario del activo sea el catastral; habida cuenta de lo antes mencionado, consideramos que no es de recibo la manifestación realizada por el auditor, por cuanto la carencia de entrega formal no impide el cumplimiento de la etapa 2.

Para el caso particular de esta sociedad, los inmuebles eran administrados en su momento por la extinta D.N.E por fuera de la sociedad, y les fue nombrado depositario de inmuebles por la mencionada entidad. Por lo cual fue necesario realizar las gestiones tendientes a la reincorporación de los activos a la sociedad contenidas en el procedimiento N-DF1-046, en el cual se puede evidenciar los pasos necesarios para la reincorporación del activo a la sociedad. A la fecha fueron expedidas las resoluciones No. 621, 671 y 1624 de 2017 en las cuales se remueve al depositario de los inmuebles y se ordena la entrega al depositario de la sociedad con NIT 800.226.431-4: para que posteriormente se realice la entrega material de los bienes, que se ha venido realizando por parte de las Gerencias Regionales de acuerdo con un plan de retomas, todo lo anterior con la finalidad agilizar el proceso liquidatorio de acuerdo con lo establecido.

Sociedad con NIT 800.084.422-7

En cuanto a esta sociedad es preciso indicar que, como se ha mencionado anteriormente, los avalúos sirven y fueron utilizados como soporte para la contabilización de los inmuebles que conforman el inventario del patrimonio.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En ese sentido, y en el marco del Decreto 2136 de 2015 que estableció los mecanismos para la comercialización de activos, se ha venido poniendo en marcha el alistamiento de inmuebles sociales, para lo cual se han ajustado los aplicativos con el fin de incluir los inmuebles de las sociedades teniendo en cuenta las viabilidades técnicas, jurídicas y administrativas necesarias para salir a venta de los inmuebles.

Sociedad con NIT 860.532.301-5:

Respecto a lo indicado por el grupo auditor en donde señalan que el avalúo comercial es inferior al catastral, es preciso aclarar que el proceso de elaboración de avalúos comerciales se realiza por intermedio de firmas expertas avaluadoras, las cuales elaboran los avalúos que posteriormente son revisados por la Gerencia Técnica de SAE y por los depositarios de la sociedad.

En cuanto al caso puntual del inmueble de propiedad de la sociedad, es importante señalar que la elaboración del avalúo fue contratada de manera directa por la SAE., posteriormente se solicitó por parte de la Gerencia de Sociedades en Liquidación la revisión del avalúo realizado, para determinar si el valor comercial del inmueble estaba ajustado a las condiciones del mercado, a partir de lo cual se recibió concepto técnico en el que se indica que el avaluó se encuentra debidamente elaborado.

Ahora bien, el avaluó catastral consiste en la determinación del valor de los predios y se obtiene mediante la investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. Los avalúos catastrales de Bogotá los determina la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital por lo cual la determinación del avaluó no está sujeta a la aprobación de la entidad.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta la diferencia entre los avalúos, la normativa aplicada por SAE para la comercialización de los inmuebles, indica que en los casos en los que el avaluó catastral sea superior al comercial, el precio mínimo de venta será el valor del avaluó catastral.

A su vez SAE dice:

De acuerdo con sus afirmaciones:

"Lo anterior implica que al extenderse en el tiempo la duración del proceso de liquidación de las sociedades, no se reciban oportunamente los recursos originados en los activos objeto de un proceso de extinción de dominio, situación que impide su contribución al beneficio social y a la ejecución de las políticas públicas establecidas en la Ley".

"Los amplios periodos de los procesos de liquidación afectan la eficacia y eficiencia del proceso en tanto los pasivos existentes tenderán a incrementar, mientras que la condición de los activos puede verse afectada por diferentes situaciones que afectan su valor (deterioro, invasiones, etc.), condición que afecta la posibilidad de pago de las acreencias, y la generación de productividad para el FRISCO y para las entidades beneficiarias de las destinaciones establecidas en la Ley".

En primer lugar, frente a las afirmaciones realizadas por el equipo auditor es necesario tener en cuenta que la administración de las sociedades y el avance en el proceso de liquidación, son las funciones de los depositarios con funciones de liquidador y constituyen las razones para su nombramiento; la SAE no coadministra con los depositarios, sino que los nombra, amparados en lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 1708 de 2014.

El seguimiento y control de la gestión de administración realizada por los depositarios con funciones de liquidador se realiza por parte de la Gerencia de Sociedades en Liquidación a través de reuniones, mesas de trabajo, asambleas, capacitaciones, solicitudes directas, verificación de información reportada en informes de gestión y estados financieros; es fundamentado en el resultado de los mecanismos antes mencionados, usándolos como criterios objetivos, que se han tomado decisiones de remoción de depositarios y depuración del registro.

Aclarado lo anterior, es preciso señalar que existen procesos establecidos para la liquidación de las sociedades, su monitoreo y control de depositarios, en ese sentido es preciso manifestar que los procesos liquidatorios manejan un plan de trabajo acorde con las etapas de liquidación, en ese sentido para las sociedades en liquidación el formato AVANCE PROCESO LIQUIDATORIO, resulta un plan de trabajo ya que como se ha indicado cada etapa tiene unas actividades especificas las cuales forman el plan de trabajo que cada sociedad debe cumplir:

ETAPA No.1 - INICIAL: Durante esta etapa, la cual corresponde a la planeación del proceso liquidatorio, y tiene una duración máxima de dos (2) meses, contados desde que se efectúa el registro en la Cámara de Comercio del domicilio de la sociedad respectiva, del nombramiento del Liquidador designado por SAE. Durante esta etapa el Liquidador debe:

a) Elaborar un informe diagnóstico acerca de la situación legal, financiera, contable, organización documental de la sociedad, identificación de activos sociales, y demás aspectos relevantes que se hayan detectado.
b) Elaborar el presupuesto del proceso liquidatorio.
c) Publicar el aviso a los acreedores sobre el estado de liquidación
d) Informar a la Dirección de Cobranzas de la DIAN sobre el inicio de la liquidación.
e) Aviso al Ministerio de Trabajo
f) Presentar el plan de trabajo y cronograma para el desarrollo de la liquidación.

ETAPA No. 2 – INVENTARIO Y AVALUO DE ACTIVOS: Corresponde a la etapa en la cual se realiza la determinación del inventario de activos de propiedad de la sociedad y que conforman la universalidad de bienes a gestionar por parte del Liquidador. En esta etapa se realiza el avalúo de cada uno de los activos inventariados, el cual permita determinar el valor de mercado de los mismos. Durante esta etapa el Liquidador debe:

a) Establecer la relación integra y pormenorizada de toda clase de bienes, valores y efectos que componen el activo social.
b) Efectuar las averiguaciones e investigaciones sobre la existencia de activos de la sociedad ya sea ante las Cámaras de Comercio, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, las Secretarias de Tránsito y

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Transporte, la Aeronáutica Civil, la DIMAR o Capitanías de Puerto, la DIAN, las Secretarias de Hacienda departamentales y municipales, el INVIMA, y entidades financieras, entre otras.
c) Realizar el avalúo de los activos, con el fin de determinar su valor neto de realización, conforme las instrucciones emitidas por S.A.E.

ETAPA No. 3 – DETERMINACION DEL PASIVO EXTERNO: Corresponde al periodo en el cual se efectuará el inventario de pasivos de la sociedad. Durante esta etapa el Liquidador debe:

a) Presentar la relación integra y pormenorizada de todos los pasivos reconocidos del ente social, lo cual debe comprender las deudas ciertas, así como las condicionales y litigiosas.
b) Presentar un inventario detallado de todas las contingencias judiciales y administrativas que se adelantan en contra de la sociedad, identificando plenamente las partes, las pretensiones, la autoridad de conocimiento, las decisiones que se hubiesen proferido, el estado procesal, y un análisis cualitativo y cuantitativo de las probabilidades de pérdida y ganancia del proceso.

ETAPA No. 4 – REALIZACION DE LOS ACTIVOS: En esta etapa se efectuarán las gestiones tendientes a lograr la enajenación de activos sociales o de aquellos respecto de los cuales se declaró la extinción de dominio, de acuerdo con la normatividad aplicable y las políticas de SAE.

ETAPA No. 5 – PAGO DE ACREENCIAS: Corresponde a la etapa en la cual se efectúa la cancelación del pasivo externo reconocido de acuerdo con su prelación legal.

ETAPA No. 6 – TERMINACION DE EXISTENCIA LEGAL: Es la etapa en la cual se realizan todas las actividades para dar por culminado el proceso liquidatorio, desde la presentación y aprobación de la cuenta final de la liquidación y cancelación de todos los registros mercantiles, tributarios, etc., que den cuenta de la extinción de la persona jurídica, hasta la presentación del informe final de cierre.

(...)

Por otro lado, en comunicación con radicado CS2018-008360 del 30 de abril de 2018 SAE respondió en los siguientes términos:

CRONOGRAMA DE LIQUIDACIÓN DE SOCIEDADES

De acuerdo con la afirmación del oficio "Se puede afirmar que en ninguna de las sociedades se ha cumplido con el plazo máximo establecido, en tanto los procesos de liquidación voluntaria iniciaron durante la administración realizada por la DNE, es decir, al año 2017 y desde la administración del FRISCO por parte de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, han pasado más de 24 meses".

Al respecto la Gerencia de Sociedades en Liquidación realiza las siguientes precisiones:

Es de indicar que pese a que el tiempo de 24 meses dispuesto en el procedimiento para adelantar las etapas de liquidación, obedece a una estimación de carácter general a la que deben ceñirse los liquidadores, no obstante, las particularidades de cada sociedad llevan a que el tiempo por etapas se extienda en algunas de estas. Lo anterior aunado a que desde la ley no se establecen plazos perentorios para las liquidaciones voluntarias, entendiendo el legislador que se trata de procesos independientes de sociedad a sociedad, atendiendo a criterios como complejidad, disposición de recursos líquidos, procesos judiciales, entre otros; adicional a todo lo anterior, cabe señalar que respecto de la normativa especial de los activos inmersos en procesos de extinción de dominio, se han presentado situaciones que han demorado el avance en las etapas de las liquidaciones, inicialmente la expedición tardía del decreto reglamentario de la Ley 1708 de 2014, seguidamente la modificación a la ley mencionada en razón a la expedición de la Ley 1849 de 2017, sin que hasta a la fecha se haya expedido el decreto reglamentario para la modificación.

Es así como dentro del seguimiento a la gestión realizada por los liquidadores se tienen en cuenta los factores que inciden en las dilaciones en el cumplimiento de las etapas de liquidación, con el fin no solo de sujetarse al cronograma, si no de administrar la sociedad y adelantar la liquidación de acuerdo con las particularidades de las sociedades.
Respecto a las sociedades mencionadas en la observación nos permitimos informar que:

➢ ***INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES TAMESIS S.A. EN LIQUIDACIÓN: 860.532.301-5***

Respecto a esta sociedad es importante aclarar que, pese a que la sociedad supera los dos años establecidos en el proceso, la misma se encuentra en etapa de realización de activos, es decir, debe realizar el proceso de venta del único activo con el que cuenta la sociedad para poder avanzar en las etapas finales de cierre. Sin embargo, dentro del proceso de alistamiento no fue aprobada la viabilidad jurídica, teniendo en cuenta que no resulta viable iniciar trámite de compraventa del inmueble denominado lote de la 175, por cuanto se debe adelantar las labores de verificación de cumplimiento de un fallo proferido en un proceso administrativo, dentro de las cuales está el que no se inicie el trámite de compraventa del inmueble.

Por lo cual, al no poder realizar los activos de la sociedad, es inviable el cierre del proceso liquidatorio hasta tanto se pueda cubrir con el pago del pasivo reconocido.

➢ ***UNION DE CONSTRUCTORES CONUSA S A S EN LIQUIDACION. - 800.226.431-4***

Respecto a esta sociedad es necesario manifestar que, si bien el horizonte supera los dos años, la sociedad realizó las gestiones necesarias para alcanzar la etapa 3 del proceso liquidatorio, sin embargo, para poder iniciar el proceso de enajenación de activos fue necesario la recomposición del activo a la sociedad, en ese sentido se dio inició al proceso de alistamiento de los inmuebles con el fin de realizar la comercialización de los mismos, a través del mecanismo de enajenación temprana, siempre y cuando el decreto reglamentario de la Ley 1849 de 2017 contemple el cierre del proceso liquidatorio de las

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

sociedades en las que se use el mecanismo respecto de los activos; de lo contrario, será necesario someterse a las resultas del proceso de extinción del derecho de dominio.

➢ ***INVERSIONES ARA LTDA EN LIQUIDACION. - 800.084.422-7***

En atención al patrimonio de la sociedad, su recomposición ha sido compleja y por tanto se está surtiendo la etapa de realización de sus activos para lo cual se encuentran en proceso de alistamiento para comercialización de los inmuebles, con el fin de generar recursos para el pago de acreencias y posterior cierre del proceso.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Analizados los argumentos de la SAE, no se desvirtúa el exceso de tiempo en la liquidación, por cuanto:

1. Si bien es cierto no existe un marco normativo que defina un límite temporal para la liquidación de sociedades, no es menos cierto que la SAE diseñó un instructivo que opera desde el 12 de junio de 2015, documento que estimó un tiempo promedio de dos años, considerando la naturaleza y tipo de sociedades que venía administrando desde 2014, razón por la cual no es de recibo el señalar las particularidades de las mismas.
2. De las sociedades analizadas, tres (3) fueron recibidas de la DNE ya con extinción de dominio decretada y con procesos de liquidación en curso, razón por la cual el Estado representado por SAE, tenía total discreción desde el recibo de las mismas; y en consecuencia podía adoptar medidas de fondo que permitieran concretar las liquidaciones.
3. En mesa de trabajo realizada el 25 y 30 de mayo de 2018, la SAE argumentó que no era factible realizar un proceso de liquidación en sociedades que están en proceso de extinción de dominio, debido a que éstas constituyen el objeto sustancial del proceso; sin embargo, llama la atención que no se aportaran documentos soporte que permitieran validar esta tesis. Esto genera incertidumbre para la CGR respecto a cuáles fueron los hechos sustanciales y análisis costo beneficio realizados, que permitieran adoptar e iniciar un proceso de liquidación de sociedades que se encuentran en proceso de extinción, y que con el pasar del tiempo generan un incremento de los gastos y pasivos con el consecuente impacto para el Estado.

En relación con los casos presentados en éste informe, no se desvirtúa lo expuesto, en razón a las siguientes consideraciones:

Respecto a la sociedad con NIT ***800.226.431-4*** la SAE argumenta que la falta de tenencia material no implica imposibilidad de adelantar los inventarios y avalúos, la necesidad de reincorporar los bienes a la administración de la sociedad en

tanto era administrado por depositario como bien inmueble no social, acción que implicó remoción de este último depositario y retoma de bienes. Adicionalmente, dado que es una sociedad en proceso de extinción, plantean a la luz del decreto reglamentario de la ley de enajenación temprana, evaluar la factibilidad de su aplicación para este caso.

Para la CGR tales argumentos no contradicen lo expuesto en la observación, pues el cumplimiento de las obligaciones de los liquidadores está supeditado a la entrega material y efectiva de los bienes por parte de SAE, dado que la omisión en la entrega impacta la primera etapa del proceso, que implica el conocer, diagnosticar, evaluar los bienes de la sociedad y, con base en ello, planear su gestión como liquidador, más aun teniendo en cuenta los reiterados requerimientos al respecto efectuados por el liquidador.

Por otra parte, en tanto SAE afirma que *"es totalmente viable que el avalúo que se tome para el inventario del activo sea el catastral (...) la carencia de entrega formal no impide el cumplimiento de la etapa 2"*, es preciso destacar que esta fase del proceso de liquidación involucra la determinación de los activos y el establecimiento del valor neto de realización, el cual se sustenta en un avalúo comercial.

También llama la atención el hecho que a pesar de establecer que los bienes eran administrados como bienes no sociales, no se hubieran tomado medidas efectivas para su reincorporación como bienes sociales, por cuanto la decisión de remoción del depositario que los administraba sin efectuar la retoma de los mismos, implica riesgos frente a la responsabilidad del liquidador y frente a las decisiones que este debería adoptar para llevar a término el proceso liquidatorio.

En cuanto a la aplicación del mecanismo de enajenación temprana, el mismo está supeditado a que la reglamentación de la Ley 1849 de 2017 contemple los activos sociales, por consiguiente, no se solventa lo observado por cuanto depender de esta circunstancia sigue dilatando en el tiempo la liquidación.

Respecto a la sociedad con NIT ***800.084.422-7,*** es preciso destacar que se encuentra extinta desde 2006, sin embargo los avalúos están vencidos y no se evidencian acciones concretas para realizar nuevos avalúos que permitan liquidar la sociedad cuando han transcurrido más de tres años de gestión de la SAE.

En cuanto a la sociedad con NIT 860.532.301-5, la SAE señala que las normas que regulan la materia les impiden vender por debajo del avalúo catastral cuando este es superior al comercial; sin embargo, no se desvirtúa que no se ha realizado una disposición final del activo y las justificaciones dadas en la respuesta evidencian una gestión parcial por cuanto están referidas únicamente a la solicitud de revisión del avalúo comercial dejando de lado lo inherente al avalúo catastral

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

para poder tomar una decisión de fondo del tema, máxime cuando es una sociedad declarada extinta desde el año 2003.

Por lo tanto y conforme a lo expuesto, la CGR considera que la SAE no ha estudiado, controlado los tiempos de duración de la liquidación voluntaria, esto es 24 meses, conforme con el Instructivo N-DF1-027 Elaboración del plan de trabajo y el cronograma del proceso de liquidación. Lo anterior, dado que el incumplimiento del término de duración de la liquidación obedece a la falta de gestión por parte de la SAE, en tanto no se evidencian acciones que permitan eliminar o superar las complejidades o problemas que se describen en las sociedades y los cuales impiden avanzar y terminar el proceso de liquidación voluntaria.

Además, hay que tener en cuenta que los recursos que se generen producto de la liquidación de las sociedades, están destinados a cubrir los pasivos establecidos en la masa de liquidación; de no actuar con la debida diligencia y oportunidad para tomar acciones de fondo cuando sea procedente, generará un incremento de los costos de la liquidación, aunado a los riesgos de desmejora de las condiciones de los activos.

3.1.4 Seguimiento, control y evaluación a depositarios/liquidadores

¿SAE adopta las medidas preventivas y correctivas de forma oportuna, producto del Seguimiento, control y evaluación a la gestión de los depositarios/liquidadores?

Hallazgo 11. Mecanismos de Supervisión a la Gestión de los Depositarios Provisionales y Liquidadores de Sociedades

El Artículo 90 La Ley 1708 de 2014[45], establece: "*Competencia y reglamentación. El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) 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,* ***de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, (...)*** *con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad...*"

[45] Modificada por la Ley 1849 de 2017.

Es así como el CNE entre las Políticas definidas para la Administración del FRISCO, formalizadas en la Resolución 0005 del 3 de mayo de 2016, establece en el Artículo 1 Principios de la Función Administrativa: El administrador del Frisco se regirá por los principios de (...) eficacia (...).

Así mismo el Artículo 10 de la Resolución en mención prevé "*Medidas Preventivas. El Administrador del Frisco, deberá adoptar medidas preventivas para: 1. Custodiar, cuidar y preservar los bienes a su cargo. (...) 4. Asumir las responsabilidades derivadas de la gestión sobre los bienes*".

El Decreto 2136 de 2015 en el Artículo 2.5.5.2.1 establece: "*Artículo 2.5.5.2.1. Reglas generales para la administración de bienes. El Administrador del FRISCO debe administrar bienes de acuerdo con los distintos mecanismos establecidos en la Ley, y desarrollados en el presente título. Así mismo, debe realizar, entre otras actividades, el seguimiento, evaluación, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes*".

La Resolución 308 del 10 de mayo de 2017 emanada de la Presidencia de la SAE en *el Artículo 10 que trata de las funciones de la Vicepresidencia de Sociedades señala: "(...) 7. Evaluar la administración de los establecimientos de comercio y/o sociedades, identificando la gestión contable, financiera, jurídica y administrativa de los depositarios provisionales. 8. Adelantar las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos y adoptar los sistemas de información para la ejecución y seguimiento de los planes (...)"*

Así mismo el Artículo 11 establece: "*De las funciones de la Gerencia de Sociedades Activas (...)1. Definir los lineamientos tácticos, para el desarrollo de las actividades dando cumplimiento al objeto misional de SAE.*

2. Establecer las acciones necesarias para actualizar y asegurar el mejoramiento continuo que se desarrollen en el marco de los procedimientos y políticas definidas en la Sociedad. (...)

En lo relacionado con el Macroproceso de Disposición Temporal de Activos:

1. Evaluar la administración de las sociedades y establecimientos de comercio activas que forman parte de FRISCO, a través de los mecanismos de administración establecidos en la Ley.
2. Evaluar y calificar la gestión de los depositarios provisionales de las sociedades y establecimientos comerciales, para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones y hacer los análisis financieros, jurídicos y contables de las sociedades activas.

La Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO, aprobada en julio de 2016 establece en su numeral 5.5.2 Obligaciones para Depositarios provisionales para la administración de sociedades: "*Presentar a la Sociedad de*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Activos Especiales S.A.S, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la suscripción del acta de entrega del activo, el plan de negocios conforme a la información suministrada en el numeral primero de las obligaciones generales, que aplicara para la administración de la sociedad, conforme a los lineamientos que imparta la Sociedad de Activos Especiales S.A.S."

En el Procedimiento P-DT2-085 versión 1 -10/08/2015- de Supervisión de la Gestión del Depositario de Sociedades Activas – Proceso de Dirección de Sociedades Disposición Temporal de activos se define la Supervisión de la Gestión del Depositario así: *"Es la evaluación de las condiciones administrativas, jurídicas y técnicas de una sociedad, con el objeto de establecer su estado actual y hacer las recomendaciones que permitan su optima administración y comercialización.*

Para adelantar las funciones de supervisión de la gestión del depositario el grupo de contadores, financieros o jurídicos debe dar cumplimiento a los instructivos definidos para dichas actividades (...)".

En el Instructivo N-DF1-027, denominado Elaboración del plan de trabajo y cronograma del proceso de liquidación, aprobado por SAE, en su numeral 7, literal h, establece el cronograma y etapas del proceso de liquidación voluntaria.

Durante el seguimiento a los mecanismos de supervisión y control de la SAE frente a la gestión de los Depositarios Provisionales designados para administrar las sociedades extintas y en proceso de extinción de las sociedades activas identificadas con Nit 800141304-0, 860027780-4, 891900090-8, 891702847-7, 800112221-4, 860404579-7, 892400371-0, 800216867-9, 80022998-2, 800.112.217-4 y 830.011.670-3; así como a los depositarios con funciones de liquidador de las sociedades en Liquidación con Nits 860.532.301, 800245931, 80084422 y 800226431, se presentan las siguientes debilidades:

Con relación a las sociedades activas:

1. No se evidenciaron los registros que permitan constatar la realización de las actividades previstas en el Procedimiento P-DT2-085 versión 1 - 10/08/2015 Supervisión de la Gestión del Depositario de Sociedades Activas[46], así como la aplicación de los documentos, formatos e instructivos[47] adoptados para llevar a cabo la revisión, seguimiento, control y supervisión a la gestión de los Depositarios Provisionales.

[46] Procedimiento Supervisión de la Gestión del Depositario de Sociedades Activas – Proceso de Dirección de Sociedades Disposición Temporal de activos.
[47] N-DT2-034 Monitoreo Contable de las Sociedades Activas N-DT2-037 Versión 1 del 31 de marzo de 2016 Instructivo de Lineamientos para Auditorias o visitas técnicas de las sociedades activas

Así mismo, no se evidenciaron los soportes que reflejen el seguimiento periódico, realizado por la Gerencia de Sociedades Activas a los informes mensuales presentados por los Depositarios Provisionales.

Lo anterior por debilidades de control interno, desconocimiento y apropiación en la aplicación de los procedimientos adoptados por la SAE.

2. No se evidenciaron los documentos formales que contengan los planes de negocios y/o de acción a cargo de los Depositarios Provisionales para ser analizados, discutidos y aprobados conjuntamente con la SAE, teniendo en cuenta que la misma representa o ejerce los derechos sociales del 100% de la participación accionaria embargada para las sociedades en comento, aspecto que no permite igualmente determinar bajo qué parámetros las respectivas Asambleas aprobaron los respectivos informes de gestión anuales, a sabiendas que durante estas vigencias no se diseñaron e implementaron indicadores que permitieran medir el desempeño y la gestión de los Depositarios.

Es de anotar que respecto a las sociedades con NIT 800.112.221-4, 891.900.090-8 y 800.112.217-4 la entidad remitió inicialmente presentaciones realizadas a la Comisión Tercera ante el Senado, no obstante, éstas corresponden a las actividades llevadas a cabo durante la vigencia 2011 y posteriormente archivos denominados planes de acción, sin embargo, no se pudo constatar en qué acta de asamblea fueron presentados y analizados y/o cuándo remitidos a SAE por el Depositario Provisional.

Al no contar las sociedades evaluadas con planes de negocios y/o de acción donde se fijen las estrategias, iniciativas, objetivos, utilización de recursos y metas, a los cuales se compromete el Depositario Provisional, no asegura la SAE que se cuente un mecanismo de seguimiento permanente de medición de gestión, que permita garantizar un control eficiente y eficaz en la administración de éstas sociedades y por ende que contribuya a la mejor productividad de las sociedades.

La anterior situación se presenta por la ausencia de lineamientos y/o medidas preventivas por parte de SAE.

Sumado a que no se evidencian las directrices impartidas por la Alta Dirección a los funcionarios que representan a la SAE en las Asambleas Legales, donde se aprueban los Estados Financieros e Informes de Gestión, dado que en la mayoría de los casos el poder es otorgado a funcionarios cuyo perfil no garantiza que las decisiones aprobadas estén encaminadas a lograr los mejores niveles de rentabilidad y que tengan previamente el conocimiento del actuar del depositario provisional respecto al cual se aprueba el informe de gestión.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los hechos descritos en los numerales 1 y 2 no garantizan una supervisión adecuada a la gestión de los bienes sociales entregados a los depositarios; ni la toma de decisiones y correctivos de manera oportuna ante posibles anomalías y/o desviaciones que se puedan presentar en la administración de las respectivas sociedades.

Por otra parte, que no se efectúe la mejor gestión por parte de los Depositarios Provisionales en procura de la productividad de estas por no contar con instrumentos y/o herramientas que permitan medir sus resultados.

Si bien es cierto, los depositarios tienen poder discrecional sobre las decisiones de la empresa, no es menos cierto que el no contar con un referente que permita a la SAE comprobar la alineación de decisiones frente a los compromisos del plan de negocios o acciones, constituye un factor de riesgo de corrupción.

Referente a las Sociedades en Liquidación:

No se evidenció la elaboración del Plan de Trabajo y Cronograma de las sociedades en liquidación identificadas con Nit 860.532.301, 800245931, 80084422 y 800226431, para adelantar el proceso de liquidación, conforme lo establece el instructivo N-DF1-027. También, se evidencia que a pesar de que los liquidadores manifiestan en sus informes de gestión dificultades y solicitudes específicas respecto a la gestión que desarrollan, no se observan acciones, lineamientos, o decisiones eficaces y oportunas por parte de la SAE para atenderlas o darles solución, de tal forma que resulte factible avanzar y finalizar el proceso de liquidación en el plazo establecido.

Lo anterior debido a la ausencia de parámetros para evaluar los avances de la liquidación y a debilidades en la supervisión, control y seguimiento de la SAE a la gestión de los Liquidadores, lo que incrementa los riesgos y disminuye los resultados de la gestión.

RESPUESTA DE LA SAE

Mediante comunicación con radicado CS2018-008360 del 30 de abril de 2018 la SAE respondió en los siguientes términos: "(...)

Con relación a la documentación, SAE en el momento de la creación de la metodología de administración busco contar con la mayor cantidad de documentos estandarizados para relacionar la operación del mismo, no obstante, dado este proceso no todos los documentos relacionados fueron estandarizados por la necesidad y priorización de los líderes de los procesos, motivo por el cual a la fecha no se han estandarizados muchos de los formatos relacionados en los diferentes documentos.

Ahora bien, bajo la metodología de arquitectura empresarial SAE se busca contar con controles efectivos que aseguren el cumplimiento de los objetivos, sin perjuicio de que en los casos en los que no se cuente con la estandarización de los mismos, estos controles no sean efectivos. Tomando como base la ***Guía para la administración del riesgo*** *del DAFP, se identifica el criterio de evaluación de eficacia de los controles relacionado a la documentación de los mismos, sin embargo, este no es el único criterio ni el más importante, de acuerdo a la tabla relacionada a continuación: (...)*
De manera que no es procedente evaluar los controles con este único criterio de evaluación.

Adicionalmente, si bien se observan debilidades en el diligenciamiento de los formatos e instructivos del Procedimiento P-DT2-085 versión 1 -10/08/2015 Supervisión de la Gestión del Depositario de Sociedades Activas[2], si se evidencia el seguimiento, control y supervisión a la gestión de los Depositarios Provisionales, a través de las siguientes actividades que recogen sustancialmente lo preceptuado en dicho procedimiento, esto es, identificar la situación contable, financiera y jurídica de la sociedad, cumpliendo con las correspondientes actividades de supervisión así:

a. ***INFORMES MENSUALES DE GESTIÓN.***

El Decreto 2136 del 4 de noviembre de 2015 en su artículo 2.5.5.6.6. Obligaciones de los depositarios provisionales. "A los depositarios provisionales les serán exigibles las obligaciones contenidas en la metodología de Administración del FRISCO, dentro de las cuales deberán indicarse como mínimo las siguientes.

Numeral 5. "Rendir informes mensuales de gestión, contables, financieros, de uso y estado, ingresos o gastos, según la naturaleza del bien y relacionados con su administración"

Dado lo anterior, la Gerencia de Sociedades Activas solicita mensualmente a los depositarios provisionales el cumplimiento de dicha obligación. Es decir, los depositarios provisionales presentan el informe de gestión con la información financiera, jurídica y contable, con el siguiente contenido:

1. *Gestión Administrativa y jurídica en el periodo: El depositario provisional conforme a los lineamientos impartidos por la Gerencia de Sociedades Activas, debe presentar el informe con el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

   a. *El depositario provisional debe presentar en su informe de gestión un análisis detallado de los resultados económicos del ejercicio contable y acontecimientos más relevantes.*

   b. *Presentación de la sociedad: Razón social, clase de sociedad, NIT, matrícula mercantil, vigencia de la sociedad de acuerdo con los estatutos e inscripción en la Cámara de Comercio del domicilio de la sociedad, establecimientos de comercio matriculados, objeto social y los*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

antecedentes con la explicación de la causal por la cual la sociedad se encuentra inmersa en un proceso de extinción de dominio.

c. *Aspecto laboral: Información de la situación actual de los trabajadores, contratos laborales, cumplimiento de las normas relacionados con la seguridad social, entre otros.*

d. *Aspecto Jurídico: Relación detallada de todos los procesos jurídicos a favor o en contra de la sociedad administrada.*

e. *Estado tributario. Relación de los impuestos a cargo de la sociedad administrada.*

f. *Derechos de autor y propiedad intelectual: En concordancia con la Ley 603 de 2000, disposiciones de la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decreto 1360 de 1989 y demás normas que protegen la propiedad intelectual en Colombia.*

g. *Operaciones celebradas con los socios: El depositario provisional, debe informar si a la fecha de los informes, ha realizado alguna operación con los socios afectados por el proceso de extinción de dominio, toda vez que esta situación se encuentra prohibida.*

h. *Evolución predecible de la Sociedad: El depositario provisional presenta en su informe de gestión al final del ejercicio contable, los lineamientos y planes de acción que está realizando y aquellos a realizar durante el siguiente año para mantener productiva y generadora de empleo la sociedad administrada. De igual manera, presenta el presupuesto anual, en cumplimiento a las instrucciones enviadas por la Gerencia de Sociedades activas.*

2. *Información Contable y financiera: Es obligación del depositario provisional presentar los estados financieros intermedios de forma mensual como son:*

- *Estado de situación financiera bajo NIIF*
- *Estado de resultados integrales*
- *Notas a los Estados financieros*
- *Y anualmente: Estado de Flujo de Efectivo y Estado de cambios en el patrimonio*

Toda la información anterior es radicada por los depositarios provisionales ante la SAE S.A.S. mediante el aplicativo tecnológico ZEUS.

Desde el aplicativo y por reparto dichos documentos son entregados a tres funcionarios profesionales de la SAE S.A.S: Jurídico, contable y financiero, quienes son los responsables de llevar a cabo la revisión, seguimiento, control y supervisión a la gestión de los depositarios.

Al hacer la revisión de la información y dependiendo de los hallazgos, se genera una gestión a los informes, bien sea en tema contable, jurídico o financiero, mediante un oficio que se envía al depositario para subsanar o ampliar los informes y si se presenta la situación o circunstancia, presentar el plan de acción para prevenir situaciones que conlleven a obtener resultados negativos en el futuro.

Es importante señalar que, desde el mes de noviembre de 2017, la SAE, puso a disposición de los depositarios provisionales el Portal de Depositarios de Sociedades - aplicativo MATRIX. herramienta tecnológica que permite el cargue masivo de los informes mensuales de las sociedades administradas por los depositarios provisionales.

Dicho aplicativo permite que, desde la Gerencia de Sociedades Activas, se revise la información cargada por los depositarios provisionales lo que concluye con una validación final de los mismos.

Si se llega a presentar el caso que los depositarios provisionales no presenten la información financiera acorde a los lineamientos establecidos por la gerencia, se envía a un estado de subsanación, y solo cuando se corrija dicha circunstancia podrá validarse nuevamente.

En el año 2015 se radicaron 1629 informes de gestión, en el 2016 se radicaron 1617 informes de gestión y en el 2017 se radicaron 3048 informes de gestión.

De estos, 126 corresponden a los informes mensuales de gestión durante el 2017 de las sociedades auditadas.

Adicionalmente, a la fecha las sociedades auditadas cuentan con la información cargada en el Portal de Depositarios de Sociedades. Salvo el caso de SOCIEDAD CONSTRUCTORA AGRICOLA LTDA que corresponde a una Sociedad de Papel.

b. REALIZACIÓN DE ASAMBLEAS

La Asamblea General de Accionistas constituye el escenario legal pertinente en el cual, conforme lo establecido en el Código de Comercio (artículo 422), se discute la realidad jurídica, financiera y contable de la compañía, se discute el plan de negocios de la misma, se determinan sus directrices y se consideran las cuentas y balances del último ejercicio.

Para el caso de las sociedades auditadas se realizaron las correspondientes Asambleas durante los años 2015, 2016 y 2017. De las reuniones de la Asamblea, se levantan Actas que recogen las conclusiones derivadas de la misma las cuales se anexaron en los documentos aportados al equipo auditor.

c. MESAS DE TRABAJO, CAPACITACIONES Y LINEAMIENTOS

Adicionalmente se han realizado las correspondientes mesas de trabajo con los depositarios para realizar el seguimiento a su gestión, así como capacitaciones y foros virtuales promovidos por la Gerencia de Sociedades Activas.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por último, además de las discusiones generadas en el escenario de las mesas de trabajo, se han impartido lineamientos para la debida administración de las sociedades.

De acuerdo con su afirmación "Así mismo no se evidenciaron los soportes que reflejen el seguimiento realizado por la Gerencia de Sociedades Activas a los informes mensuales presentados por los Depositarios Provisionales."

Nuevamente resaltamos las actividades de seguimiento señaladas en el numeral anterior, que incluyen la realización de Asambleas y mesas de trabajo, en donde precisamente se discuten los temas relevantes de la administración de cada sociedad y se hace seguimiento a la gestión.

Además, los soportes que reflejan el seguimiento realizado por la Gerencia de Sociedades Activas a los informes mensuales presentados por los depositarios provisionales se pueden evidenciar en el aplicativo ZEUS, cuando se hace la gestión al documento radicado y recibido por cada profesional. En algunos casos se genera un oficio solicitando información adicional, correcciones a los estados financieros si se diere el caso, observaciones financieras, e informes jurídicos entre otros.

Para el caso de las sociedades objeto de verificación, en los documentos aportados al equipo auditor se encuentran tanto los informes de gestión presentados por los depositarios como las observaciones realizadas por los profesionales de la Gerencia de Sociedades Activas.

De acuerdo con la afirmación "No se evidencian los documentos formales que contengan los planes de negocios y/o de acción a cargo de los Depositarios Provisionales para ser analizados, discutidos y aprobados conjuntamente con la SAE, teniendo en cuenta que la misma representa o ejerce los derechos sociales del 100% de la participación accionaria embargada para las sociedades en comento, aspecto que no permite igualmente determinar bajo qué parámetros las respectivas Asambleas aprobaron los respectivos informes de gestión anuales, a sabiendas que durante estas vigencias no se diseñaron e implementaron indicadores que permitieran medir el desempeño y la gestión de los Depositarios."

Como se mencionó anteriormente, la Asamblea General de Accionistas constituye el escenario legal pertinente en el cual, conforme lo establecido en el Código de Comercio (artículo 422), se discute la realidad jurídica, financiera y contable de la compañía, se discute el plan de negocios de la misma y se determinan sus directrices.

De manera que más allá de las debilidades en el diligenciamiento de los formatos sobre el plan de negocios, sustancialmente estos fueron presentados y discutidos en el escenario de la Asamblea General de accionistas.

Además, en el informe de gestión anual presentado por los depositarios provisionales se incorpora el punto correspondiente a la Evolución predecible de la Sociedad.

En dicho informe el depositario provisional expresa si la sociedad es viable o no. En caso afirmativo indica la gestión a realizar para que la sociedad sea productiva y generadora de empleo.

En caso contrario, se realiza un análisis por parte del profesional financiero quien finalmente mediante indicadores financieros y sus respectivos análisis identifica la viabilidad o no de la sociedad.

Es de anotar que, en las asambleas anuales, los depositarios provisionales en la presentación del informe de gestión y en cumplimiento del instructivo enviado con antelación por la Gerencia de Sociedades Activas, radica ante la SAE el Presupuesto anual para el período siguiente. Donde con base en la información financiera y contable del año fiscal anterior, notifica el conjunto de ingresos, costos y gastos previstos para el siguiente período.

De igual forma, en el informe anual, del depositario provisional se evidencian los indicadores financieros del ejercicio contable y verificable por el profesional financiero.

De acuerdo a su afirmación "Es de anotar que respecto a las sociedades con NIT 800.112.221, 891.900.090 y 800.122,217 la entidad remitió inicialmente presentaciones realizadas a la Comisión Tercera ante el Senado, no obstante, éstas corresponden a las actividades llevadas a cabo durante la vigencia 2011 y posteriormente archivos denominados planes de acción, sin embargo no se pudo constatar en que acta de asamblea fueron presentados y analizados y/o cuando remitidos a SAE por el depositario.

Esta situación se presenta por la ausencia de lineamientos y/o medidas preventivas por parte de SAE, que permitan ejercer un control eficiente y eficaz en la administración de estas sociedades, toda vez que al no contar con planes de negocios y/o de acción que fijen las estrategias, iniciativas, objetivos, utilización de recursos y metas a los cuales se compromete el Depositario Provisional en desarrollo de su gestión, no se cuenta con un mecanismo de seguimiento permanente de medición de la gestión, que contribuya a la mejor productividad de las sociedades."

Respecto a las sociedades con NIT 800.112.221, 891.900.090 y 800.122,217, los Planes de Acción son presentados por los depositarios provisionales en la asamblea o junta de socios, mediante la exposición del informe anual de gestión.
Se adjuntan las actas de asamblea y sus anexos correspondientes a los años 2015 – 2016 y 2017. (anexo)

Es pertinente informar las dificultades que se presentan en la administración de dichas sociedades dadas los siguientes impactos:

- *Son sociedades que se encuentran registradas ante la OFAC, por hallarse inmersas en el proceso de extinción del derecho de dominio; siendo vinculadas por haber mantenido relaciones y nexos con el narcotráfico y/o lavado de activos.*

- *Por el hecho de aparecer en la OFAC, finaliza cualquier actividad que tenga o pueda tener en el sector comercial, puesto que los proveedores temen ser vinculados al realizar transacciones con estas sociedades.*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- *Los proveedores han bloqueado y/o prohibido celebrar cualquier tipo de transacciones directas o indirectas con las sociedades mencionadas.*

- *Se encuentran afectadas en la importación de materia prima para la elaboración de los productos y en la exportación de los mismos.*

- *Presentan pérdida del apalancamiento financiero dado que las instituciones financieras por norma general deben prevenir realizar operaciones con dichas sociedades y velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con el SARLAF.*

De acuerdo a su afirmación "Sumado a que no se evidencian las directrices impartidas por la Alta Dirección a los funcionarios que representan a SAE en las Asambleas Legales, donde se aprueban los estados financieros e informes de gestión, dado que en la mayoría de los casos el poder es otorgado a funcionarios cuyo perfil no garantiza que las decisiones aprobadas estén encaminadas a lograr los mejores niveles de rentabilidad y que tengan previamente el conocimiento del actuar del depositario provisional respecto al cual se aprueba el informe de gestión."

Es oportuno indicar, que la alta dirección de la SAE S.A.S., a través de la Gerencia de Sociedades Activas, imparte las directrices a los depositarios provisionales mediante un instructivo enviado a la dirección registrada en la entidad que contiene los lineamientos que debe cumplir y la documentación que debe aportar para la realización de las asambleas. (Anexo)

Con respecto al poder otorgado a funcionarios de la SAE S.A.S., nos permitimos manifestar que los funcionarios que conforman la Gerencia de Sociedades Activas fueron contratados mediante un proceso de selección exhaustivo que permitió generar los perfiles profesionales para los cargos que ejercen en la actualidad.

Es así, que cada sociedad administrada por los depositarios provisionales, tienen para la supervisión tres profesionales como son: Un contador público titulado con tarjeta profesional vigente, un abogado con tarjeta profesional vigente y un profesional en las áreas administrativa/financiera, razones por las cuales se puede afirmar que el perfil de dichos profesionales sí garantiza las decisiones aprobadas en la asamblea.

Además, la Gerente de Sociedades Activas, emite un instructivo dirigido a los profesionales de la Gerencia, que determina los lineamientos para las aprobaciones que por el poder otorgado por la alta dirección deben cumplir. (ver anexo).

Finalmente, es necesario precisar, que aquellos funcionarios a quienes les es otorgado el poder para la Asamblea o Junta de Socios, tienen a su cargo la supervisión de la gestión realizada por el Depositario Provisional; situación que coadyuva a realizar un control efectivo y una toma de decisiones acertadas frente a cada sociedad.

Frente a su afirmación "Los hechos descritos en los numerales 1 y 2 no garantizan una supervisión adecuada a la gestión de los bienes sociales entregados a los depositarios; ni la toma de decisiones y correctivos de manera oportuna ante posibles anomalías y/o

desviaciones que se puedan presentar en la administración de las respectivas sociedades.

Por otra parte, que no se efectué la mejor gestión por parte de los Depositarios Provisionales en procura de la productividad de estas por no contar con instrumentos y/o herramientas que permitan medir sus resultados.

Si bien es cierto, los depositarios tienen poder discrecional sobre las decisiones de la empresa, no es menos cierto que el no contar con un referente que permita a SAE comprobar la alineación de decisiones frente a los compromisos del plan de negocios o acciones, constituye un factor de riesgo de corrupción."

En cuanto a los formatos establecidos para llevar a cabo la revisión, seguimiento, control y supervisión a la gestión de los depositarios provisionales, reflejados en la arquitectura de la SAE, están en proceso de construcción, razón por la cual se utilizan los medios indicados en los puntos anteriores para el cumplimiento de tales fines.

Es así, que la Gerencia de Sociedades Activas, imparte las instrucciones a los funcionarios a su cargo para que, a través de requerimientos mediante oficios, visitas de inspección, mesas de trabajo y asambleas o juntas de socios entre otras, se realice el seguimiento oportuno a la gestión administrativa y demás a los depositarios provisionales; lo cual permiten tomar las medidas correctivas a que haya lugar.

Es relevante informar, que mediante la realización de las asambleas se discuten los planes de acción presentados por los depositarios provisionales, se evalúa la gestión y se imparten las instrucciones, y de aplicar se establecen las medidas correctivas para prevenir los posibles riesgos de corrupción.

En conclusión, se realizan las actividades necesarias, tendientes a garantizar la supervisión, seguimiento y control a la gestión de los depositarios."

Referente a las Sociedades en Liquidación, la SAE en oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018 manifestó "(...)

(...) es preciso señalar que existen procesos establecidos para la liquidación de las sociedades, su monitoreo y control de depositarios, en ese sentido es preciso manifestar que los procesos liquidatorios manejan un plan de trabajo acorde con las etapas de liquidación, en ese sentido para las sociedades en liquidación el formato AVANCE PROCESO LIQUIDATORIO, resulta un plan de trabajo ya que como se ha indicado cada etapa tiene unas actividades específicas las cuales forman el plan de trabajo que cada sociedad debe cumplir: (...).

Estas actividades fueron condensadas en el formato AVANCE PROCESO LIQUIDATORIO a través del cual se busca verificar el cumplimiento de los requisitos para cada etapa del proceso liquidatorio, convirtiéndolo en el plan de trabajo de obligatorio cumplimiento para los depositarios, ya que el mismo es un indicador del cumplimiento de la gestión del depositario.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Adicional a lo anterior, existen escenarios del control y seguimiento a la gestión de los depositarios con funciones de liquidador, en los que la Gerencia de Sociedades en Liquidación, no sólo imparte lineamientos, si no que participa activamente en la consecución de soluciones a las particularidades que se presentan en los procesos de liquidación y que dilatan el mismo; lo anterior, a través de mesas de trabajo, no solo al interior de la SAE S.A.S., si no con las entidades implicadas en cada situación.

De acuerdo con su afirmación

"Adicionalmente, reflejan debilidades en la supervisión, control y seguimiento de la gestión de los liquidadores, las cuales incrementan los riesgos y disminuyen los resultados favorables de la gestión, ya sea por las dificultades manifiestas por los liquidadores y frente a las que no hay pronunciamiento de SAE, por la ausencia de parámetros para evaluar los avances de la liquidación en razón a la omisión en la construcción del plan de trabajo y cronograma del proceso, y la remoción de depositarios cuando estos incumplen los requisitos para ostentar tal designación".

Desde el momento en el que se recibió el inventario de sociedades en liquidación por parte de la extinta D.N.E, la entidad ha venido trabajando para subsanar las dificultades que se han presentado, es así como se inició un proceso de saneamiento, producto del cual se adelantaron la remoción derivada de incumplimientos en las obligaciones; seguidamente la SAE S.A.S. adelantó convocatorias públicas, constituyendo el registro de depositarios y liquidadores actual.

Adicionalmente, se han establecido procedimientos para las actividades propias del proceso liquidatorio, las cual van encaminadas a apoyar a los depositarios en los requerimientos que radican en SAE. De la misma manera, se ha venido implementando la realización de mesas de trabajo por depositario creando espacios en los que se atienden y resuelven los inconvenientes que presenten, así mismo se realizan capacitaciones en las que se pone en conocimiento las directrices de SAE.

Por todo lo anterior, consideramos que no es acertada la observación, en tanto a que se desconoce la gestión realizada por la Gerencia de Sociedades en Liquidación de la SAE S.A.S. referente a la supervisión, seguimiento y control de la gestión adelantada por los depositarios con funciones de liquidador y los métodos utilizados para tal fin; señalando erradamente que se ha presentado inacción de SAE para la superación de los obstáculos en los procesos de liquidación, pasando por alto que los lineamientos y el acompañamiento realizado, han sido clave para solucionar situaciones que se presentaron durante varios años antes de que SAE asumiera la administración del FRISCO (...)."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En primer lugar, la SAE reconoce que los formatos e instructivos integrados al Procedimiento P-DT-2-085 Supervisión de la Gestión del Depositario de Sociedades Activas, versión 1 del 10/08/2015 no se vienen diligenciando y que se

presentan debilidades en su utilización; excusa su incumplimiento en que no fueron *"estandarizados por la necesidad y priorización de los líderes del proceso"*, lo cual no es de recibo, toda vez que éstos son institucionales y su aplicación no debe quedar a criterio de los funcionarios .

Argumento sobre el cual la misma entidad se contradice cuando señala en los últimos párrafos: *"(...) En cuanto a los formatos establecidos para llevar a cabo la revisión, seguimiento, control y supervisión a la gestión de los depositarios provisionales, reflejados en la arquitectura de la Sociedad de Activos Especiales SAE, están en proceso de construcción, (...)"*.

En segundo lugar, presenta sus argumentos a partir de las siguientes actividades:

a. Informes Mensuales de Gestión

La SAE en la respuesta describe la información que deben contener los informes de gestión de los depositarios provisionales asignados a las Sociedades; así como el procedimiento a realizar por la Gerencia de Sociedades Activas, sin embargo, no aporta elementos nuevos que evidencien la revisión, seguimiento, análisis y control de los mismos, los hallazgos resultados de las respectivas evaluaciones y planes de acción adoptados.

La entidad informa que desde noviembre de 2017 la SAE implementó el Portal de Depositarios de Sociedades *"que permite el cargue masivo de los informes mensuales de las sociedades administradas por los depositarios provisionales"*, sin embargo, es importante precisar que teniendo en cuenta que las vigencias auditadas corresponden al 2015 al 2017, es prematuro a la fecha concluir sobre los resultados de la utilización de ésta.

b. Realización de Asambleas

La CGR no observó el que las asambleas de accionistas no se estén realizando. La SAE señala que en desarrollo de estas *"se discute el plan de negocios de la misma, se determinan sus directrices"*; sin embargo, no se evidenciaron los registros de estos aspectos en las actas correspondientes a las mismas.

c. Mesas de Trabajo, Capacitaciones y Lineamientos

La CGR no desconoce que se llevaron a cabo capacitaciones a los Depositarios Provisionales, o que se hubieren realizado las asambleas o se hubieren dado instrucciones acerca de la información a remitir previas a la celebración de esas asambleas. Lo que la CGR cuestiona es que las mismas no garantizan la oportunidad en la adopción de medidas preventivas y correctivas frente a hechos que lo ameriten, si se tiene en cuenta que en las sociedades evaluadas sólo se

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

llevaron a cabo éstas y frente a la mayoría no se aportaron actas de mesas de trabajo de otros temas relacionados con el manejo de las mismas, sumado a la ausencia de evidencias que reflejen el seguimiento permanente a los informes mensuales que rinden los depositarios.

Por otra parte, la SAE manifiesta que *"los soportes que reflejan el seguimiento realizado por la Gerencia de Sociedades Activas a los informes mensuales presentados por los depositarios provisionales se pueden evidenciar en el aplicativo ZEUS, cuando se hace la gestión al documento radicado y recibido por cada profesional. En algunos casos se genera un oficio solicitando información adicional, correcciones a los estados financieros si se diere el caso, observaciones financieras, e informes jurídicos entre otros.*

Para el caso de las sociedades objeto de verificación, en los documentos aportados al equipo auditor se encuentran tanto los informes de gestión presentados por los depositarios como las observaciones realizadas por los profesionales de la Gerencia de Sociedades Activas".

Lo manifestado por la SAE en los dos párrafos anteriores no desvirtúa lo observado, toda vez que corresponde al procedimiento de radicado y recibo de los informes mensuales que rinden los Depositarios Provisionales pero no es evidencia de la revisión y análisis del contenido por parte del Área Responsable; aunado a que durante el proceso auditor en los diferentes requerimientos se solicitaron los expedientes completos de la Gestión de la SAE frente a las Sociedades Activas de la muestra evaluada, en los cuales no se evidenció la documentación relacionada con la supervisión a los informes de gestión de acuerdo con los procedimientos adoptados por la Entidad.

La entidad en la respuesta indica: " *(...) más allá de las debilidades en el diligenciamiento de los formatos sobre el plan de negocios, sustancialmente estos fueron presentados y discutidos en el escenario de la Asamblea General de accionistas (...)*"; no obstante, no demostró que se hubieran tratado, analizado y discutido a nivel de las Asambleas, los planes de negocios de las vigencias requeridas, con la rigurosidad y claridad que le corresponde asumir a la SAE, así como tampoco los parámetros bajo los cuales se aprobaron los informes de gestión.

Con respecto a la participación de los funcionarios que representan a la SAE en las asambleas, la Gerencia de Sociedades Activas de la SAE señala que: *"emite un instructivo dirigido a los profesionales de la Gerencia, que determina los lineamientos para las aprobaciones que por el poder otorgado por la alta dirección deben cumplir (...)"*. Revisados y analizados los anexos remitidos por la entidad con la respuesta encontramos que corresponden a las actas de las asambleas legales, vigencias 2015 al 2017 en el que incluyen los informes que se presentan durante la misma, las convocatorias, los instructivos y/o lineamientos de la información y un correo del 12 de febrero de 2018 remitido por la Gerente de Sociedades Activas al equipo técnico del Área, describiendo las actividades de circularización y saneamiento a desarrollar frente

a las sociedades teniendo en cuenta las funciones de cada grupo de acuerdo a cada macroproceso. Sin embargo, estas evidencias no desvirtúan lo observado frente a los riesgos que se suscitan si los funcionarios que representan a la SAE en las Asambleas no tienen el conocimiento y la experticia, dada la relevancia de las decisiones que se toman durante las mismas.

Es importante tener en cuenta que en la mayoría de las actas de las Asambleas Ordinarias de Accionistas de las sociedades evaluadas, remitidas a la CGR, la participación de los funcionarios que representan a la SAE es pasiva. Su intervención en las mismas queda circunscrita a aprobar los informes de gestión, respecto al cual según el registro en actas se limita a manifestar *"El presidente de la Asamblea Ordinaria de Accionistas no realiza observación y aprueba el informe"* , aspecto que no refleja los análisis de la SAE, si se tienen en cuenta que en este escenario representa el 100% del capital accionario, sumado a la responsabilidad que ejerce como administrador del Frisco, entre otras las de ejercer las funciones de seguimiento, control y supervisión de la labor de los depositarios provisionales asignados.

Con relación a la ausencia de planes de trabajo y cronogramas de las Sociedades en Liquidación, la entidad en la respuesta, parte de la premisa que el formato avance del proceso liquidatorio es el plan de trabajo, al respecto la CGR considera que son dos herramientas diferentes, por cuanto el primero refleja el avance de este proceso mientras que el plan de trabajo contempla los antecedentes, objetivos y metas, las actividades a ejecutar para la culminación de cada una de las etapas del proceso liquidatorio, los recursos necesarios para llevarlo a cabo, las restricciones que se puedan presentar para culminar la liquidación, las estrategias, los responsables y tiempos, lo que implica un estudio y análisis previo del contexto de la sociedad a liquidar y de los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles.

Lo anterior corrobora las deficiencias de la gestión de SAE en el proceso de seguimiento y supervisión a la gestión de los depositarios liquidadores para adelantar y culminar los procesos de liquidación, bajo los principios de eficacia y eficiencia.

Por lo anterior, el hallazgo se valida.

Hallazgo 12. Reporte a Superintendencia de Sociedades de las Sociedades en Proceso de Extinción

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Artículo 90 La Ley 1708 de 2014[48], establece: "*Competencia y reglamentación. El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) 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, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, (...) con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad...*"

El Decreto 2136 del 4 de noviembre de 2015, por el cual se reglamenta el Capítulo VIII del Título 111 del Libro 111 de la Ley 1708 de 2014, establece en el Artículo 2.5.5.2.1 "***Reglas generales para la administración de bienes.*** *El Administrador del Frisco debe administrar los bienes de acuerdo con los distintos mecanismos establecidos en la ley, y desarrollados en el presente título. Así mismo, debe realizar, entre otras actividades, el seguimiento, evaluación, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes*".

El Decreto 1074 expedido el 26 de mayo de 2015[49] establece en el Artículo 2.2.2.1.1.4. "*Irregularidades que dan lugar a sometimiento a vigilancia. Quedarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, siempre y cuando no lo estén por otra Superintendencia, aquellas sociedades mercantiles y empresas unipersonales que señale el Superintendente por acto administrativo particular en los siguientes casos*:

(...) 2. *Cuando respecto de bienes de la sociedad, o de las acciones, cuotas o partes de interés que integren su capital social, se inicie una acción de extinción de dominio, en los términos del artículo 3° de la Ley 793 de 2002.*

La Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación, o la entidad que haga sus veces, informará a la Superintendencia dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a que tenga conocimiento del ejercicio de la acción de extinción de dominio, cuando la misma recaiga sobre los bienes citados. (resaltado fuera de texto)

Parágrafo. El Superintendente de Sociedades exonerará de vigilancia a las sociedades que sean sometidas a la misma, en los términos del presente artículo, cuando desaparezcan las razones que dieron lugar ella, conforme a la ley, salvo que estén incursas en otra causal de vigilancia".

Se evidenció que la SAE, como administradora del FRISCO, no ha puesto en conocimiento de la Superintendencia de Sociedades, el ejercicio de acciones de

[48] Por medio del cual se expide el Código de Extinción de Dominio, publicado el 20 de enero de 2014, la cual fue modificada por la Ley 1849 de 2017.
[49] Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo

extinción de dominio a las sociedades que se relacionan en la siguiente tabla, sobre las cuales a 31 de diciembre de 2017, de acuerdo con la información suministrada por la SAE como respuesta a los requerimientos AG8-1-26 y AG8-1-39 del 7 y 21 de febrero de 2018, respectivamente, cursan procesos de extinción de dominio, deber que le es exigible de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2.2.2.1.1.4. del Decreto 1074 de 2015; no obstante, tener la SAE bajo su responsabilidad la administración de éstas, desde hace más de dos vigencias.

Tabla 12. Sociedades Activas en proceso no comunicadas a la Superintendencia de Sociedades

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

# DE BIEN MATRIX	Nit	# DE BIEN MATRIX	Nit	# DE BIEN MATRIX	Nit
20601735023760	900345808	20601319009678	900190554	30601853028984	830098653
20601665015653	900403788	20601323009682	890925368	30601854028985	900024091
20601514012674	9005015987	20601324009683	900221345	30601857029158	900584012
20601761024557	830082018	20601329009688	900228137	30601859029164	900711548
20601702022439	800232894	20601361009720	811018647	30601864029366	830143893
10601475012579	800093833	20601363009722	900408581	30601868029543	900384547
10600025003132	811005863	20601365009724	900110094	30601866029492	900390231
10600029003136	830011670	20601369009728	830122743	30601872029681	16710011
10600094003201	890938728	20601371009730	805028295	30601871029680	31958090
20600104003211	900179804	20601375009734	830056815	30601870029679	17627951
20600105003212	890940503	20601376009735	805024545	30601874029683	900251232
10600108003215	800218545	20601377009736	900514035	30601887030067	900337525
20600110003217	805009099	20601378009737	800174715	30601886030064	900165320
20600111003218	805015024	20601379009738	900441307	30601889030140	843000044
20600112003219	805014036	20601382009741	800221198	30601890030221	835001980
20601697021920	802019102	20601385009744	812005629	30601892030299	900211357
20601772024978	900363798	20601397009756	815004186	30601903030543	892000625
20600116007412	900014523	20601400009759	800175377	30601913030861	890317831
20601569013437	890806674	20601412009771	800228156	30601927030950	816002150
10601728023636	805026104	20601414009773	830114707	30601916030921	816006830
10600119008257	890315810	20601415009774	811020958	30601926030949	900736552
20601658015366	830056381	20601418009777	800021706	30601934031021	900428739
10600252008611	90929096	20601431009790	900073113	30601935031022	900700883
10600520008979	821002436	20601441009800	900314988	30601944031169	900074227
10600634008993	800042936	20601442009801	891412100	30601943031168	900403414
10600665009024	800169496	20601448009807	900272520	30601946031204	900712907
10600683009042	805016716	20601449009808	805018399	30601951031231	901050393
10600694009053	800246565	20601450009809	800236080	30601952031232	900968807
10600745009104	800191916	20601700022310	900595680	30601948031228	830053461
10600760009119	892301622	10601456012187	900161975	30601954031234	900210581
10600793009152	827000202	20601662015561	830029215	30601950031230	900973557
10600876009235	800129278	20601688019691	900406759	30601949031229	900894261
10600893009252	832003864	10601477012584	830076941	30601955031235	900977534
10600933009292	900045751	10601489012611	900229292	30601947031227	901093949
10600982009341	819003066	20601511012666	900266230	30601953031233	901050108
10601030009389	801002769	20601499012649	811012675	30601971031310	825001598
10601046009405	800041628	20601661015482	810000478	30601965031286	900496872
10601049009408	800061380	20601640014479	89091579I	30601982031457	900658810
10601085009444	860354559	20601660015423	900379254	30601985031469	900324594
10601088009447	830014664	20601705022590	809000996	30601986031478	900469791
10601089009448	830002450	20601768024880	800155894	30601990031524	900513835
10601103009462	900095822	10601581013551	900248662	30602019031603	900691179
10601104009463	800034129	20601693020021	830016478	30601989031514	900798940
10601105009464	805021730	20601638014319	800002386	30601988031487	900699446
10601109009468	805027937	20601703022576	830112411	30602003031546	900656331
10601120009479	890101494	10601669015667	830509061	30601998031541	900901653
10601124009483	805017624	20601707022677	805031097	30601997031540	900808941
10601125009484	800193461	20601708022722	891303526	30601996031538	900851015
10601131009490	800154525	20601706022673	830033124	30602004031548	830057517
10601135009494	800043763	20601737023958	900257738	30602001031544	900851694
10601173009532	811036857	20601754024442	802016079	30601993031535	900910707
10601237009596	900192822	20601773024983	900136052	30602012031561	900886277
10601238009597	890924723	30601777025116	860062002	30602011031560	900658214
10601250009609	800022868	30601774025113	900558006	30602010031559	901108485
20601292009651	900165383	30601802028341	900582015	30602009031558	900492022
20601293009652	900027630	30601804028401	806013773	30601994031536	900733586
20601295009654	900186889	30601809028479	900572177	30602002031545	901002854
20601299009658	900217702	30601810028480	900477995	30601995031537	900879819
20601304009663	900262952	30601816028551	900150533	30602007031552	900935469
20601307009666	811043722	30601817028552	800093951	30602023031721	900386250
20601308009667	800220030	30601821028610	900466072	30602020031629	891102600
20601315009674	900344170	30601841028845	830138799	30602024031729	900379433
20601318009677	830505850	30601852028983	830132610	30602021031652	900118612

Fuente: SAE- 31-12-2017 y Superintendencia de Sociedades Elaboró: Equipo auditor

Lo anterior por debilidades en la aplicación de la normatividad vigente de los asuntos bajo su responsabilidad, lo cual no permite que estas sociedades en proceso de extinción de dominio sean objeto de vigilancia, por parte de la Superintendencia de Sociedades en los términos de la Ley 222 de 1995 y demás normas concordantes, aspecto que permitiría el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión, especialmente de aquellas sociedades administradas a través del mecanismo de Deposito Provisional, y por ende la optimización en la administración de estos activos.

Por otra parte, al no contar la Supersociedades con el reporte de la SAE de las sociedades activas, en proceso de extinción de dominio, es decir, aquellas que continúan desarrollando su objeto social y que deben estar sometidas a la vigilancia de la Superintendencia, así como lo referente a la participación accionaria y/o de cuotas embargadas dentro de los procesos en mención, no facilita a ésta, desplegar una vigilancia permanente y adecuada a la situación financiera y real de éstas, así como las responsabilidades de los accionistas, representantes legales, junta directiva, etc. afecta la labor de la Supersociedades como soporte y apoyo al buen funcionamiento de las sociedades comerciales y al equilibrio económico del país.

Tal situación toma relevancia si se tiene en cuenta que la SAE administra más de 350 sociedades activas en proceso de extinción de dominio con el 100% de participación de capital social del FRISCO, así como el riesgo inherente a la administración de este tipo de activos, argumentos que enfatizan la necesidad de trabajar articulada y coordinadamente con otras instancias que pueden contribuir a un control y supervisión con mayor efectividad.

RESPUESTA DE LA SAE

Con comunicación CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018, la SAE dio respuesta en los siguientes términos: "(...)

La Gerencia de Sociedades Activas realiza las siguientes precisiones:

1. Se precisa que el fundamento legal al que hacen referencia frente a la obligación contenida en la ley 793 de 2002, se encuentra expresamente derogada a través del artículo 218 de la Ley 1708 de 2014 se encuentra derogado, no obstante, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1074 de fecha 26 de mayo de 2015 en el Artículo 2.2.2.1.1.4., numeral 2, la Gerencia de Sociedades Activas se permite informar que de manera inmediata procederá a informar a la Superintendencia de Sociedades, la totalidad de empresas mercantiles y unipersonales que se encuentren inmersas en proceso de extinción de dominio y entregadas a la SAE para su administración, con el fin de que la mencionada entidad inicie el correspondiente proceso de vigilancia y control sobre las mismas.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. Asimismo, nos permitimos señalar que en ***Manual de Extinción de Dominio proferido por la Superintendencia de Sociedades Código: AAA-M-002 SISTEMA DE GESTION INTEGRADO Fecha: 13-03-2012 PROCESO ACTUACIONES Y AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS Versión: 002****, se establece que aun cuando la obligación se encuentre en cabeza de la DNE hoy SAE S.A.S, en la práctica no ocurre ya que la Fiscalía no remite la providencia a dicho organismo por lo que se ven enfrentados a asumir un proceso interno de información que integra aspectos como:*

... (- Si esta entidad tiene conocimiento del ejercicio de una acción de extinción de dominio, cuyo titular es el mismo Estado, mediante la resolución de nombramiento de un depositario provisional remitida por la DNE o por cualquier otro documento, será menester oficiar a dicha entidad a efectos que remita la providencia que dé cuenta del inicio de la acción de extinción de dominio. - En el evento que la DNE manifieste que en sus archivos no reposa la providencia respectiva, deberá oficiarse a la Fiscalía General de la Nación (indicando el número de Fiscalía si se conoce) solicitando dicho documento. - En caso de que ninguna de las sociedades anotadas remita la información solicitada, en tratándose de una sociedad de cuotas o partes de interés, bastará con la inscripción de la providencia en el Certificado de Existencia y Representación Legal. - En relación con las sociedades por acciones, no podrá efectuarse el sometimiento a vigilancia, dado que la medida únicamente se inscribe en el libro de registro de accionistas, salvo que por alguna circunstancia obre la inscripción en el mencionado Certificado, evento en el cual se expedirá la resolución respectiva. En caso contrario se dejará constancia en el expediente.) ... Subrayado fuera de texto

3. De otro lado resulta importante recalcar que el registro mercantil en cámara de comercio tiene como uno de sus objetivos el dar publicidad de los actos mercantiles surtidos al interior de las sociedades teniendo efectos para terceros interesados, registro al que tienen acceso las partes intervinientes en el proceso y el público en general, motivo por el cual la información no es excluyente y está en manos de la Superintendencia de sociedades.

4. En igual sentido resulta prudente poner en conocimiento que con el menoscabo de esta obligación no se afecta la vigilancia ejercida por la superintendencia de sociedades, ya que de llegarse a dar el caso de solicitud de información por parte de esta se da cumplimiento en los términos de ley y con el lleno de los requisitos exigidos, asimismo siempre se informa de manera puntual el estado por el que atraviesan las sociedades y los datos procesales de extinción de dominio".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Los argumentos de la SAE no son de recibo, en primer lugar, porque el Decreto 1074 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, lo que pretende es compilar situaciones jurídicas reguladas en Decretos preexistentes , para el caso en mención el Artículo 2.2.2.1.1.4 recoge es lo establecido en el Decreto 4350 de 2006 , Artículo 4 que estipula: " *<Artículo Derogado y reemplazado con el artículo 2.2.2.1.1.4. del Decreto 1074 de 26-05-2015> Quedarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia*

de Sociedades, siempre y cuando no lo estén por otra Superintendencia, aquellas sociedades mercantiles y empresas unipersonales que señale el Superintendente por acto administrativo particular en los siguientes casos: (...)

2. Cuando respecto de bienes de la sociedad, o de las acciones, cuotas o partes de interés que integren su capital social, se inicie una acción de extinción de dominio, en los términos del artículo 3° de la Ley 793 de 2002.

La Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación, o la entidad que haga sus veces, informará a la Superintendencia dentro los cinco (5) días hábiles siguientes a que tenga conocimiento del ejercicio de la acción de extinción de dominio, cuando la misma recaiga sobre los bienes citados.

***Parágrafo.** El Superintendente de Sociedades exonerará de vigilancia a las sociedades que sean sometidas a la misma, en los términos del presente artículo, cuando desaparezcan las razones que dieron lugar ella, conforme a la ley, salvo que estén incursas en otra causal de vigilancia".*

En este contexto y haciendo un análisis sistemático[50] de las normas, para la vigencia en que se profiere la anterior norma , en materia de extinción de dominio la ley que regulaba esta materia era la Ley 793 de 2002; sin embargo, para la época en que se emite el Decreto 1074 de 2015 , la norma que regula el proceso de extinción de dominio es la Ley 1708 de 2014, luego no es cierto que no le sea exigible a la SAE la obligación de informar a la Superintendencia de Sociedades los procesos de extinción de dominio, que sean de su conocimiento, considerando la naturaleza del Decreto Compilatorio, que en sí mismo no crea situaciones jurídicas nuevas, sino que recoge lo normado en otras normas, pues es de suyo claro que la esencia de la norma a la cual no se le está dando cumplimiento la SAE, está encaminada a que la Superintendencia de Sociedades como entidad de vigilancia de estas sociedades tenga conocimiento de las situaciones especiales en que se encuentran las mismas al ser objeto de procesos de extinción de dominio.

Con relación a las apreciaciones señaladas en los párrafos dos, tres y cuarto, las mismas no son excusa para cumplir la obligación a que se refiere lo observado por la CGR.

---

[50] *El Artículo 30 del Código Civil establece: "El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. (...)"*
Así mismo el Artículo 31 del Código en mención señala: "(...) La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes (...)".

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Finalmente, el no reportar a la Superintendencia de Sociedades, impide que ésta ejerza la función de vigilancia y en consecuencia no pueda verificar el desarrollo de las actividades a fin de que éstas resulten acorde al objeto social, garanticen su sostenibilidad y contribución a la generación de empleo en el sector económico que le corresponda; así como adoptar oportunamente las medidas necesarias para subsanar irregularidades que pueda afectar el sector real de la economía.

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo en los mismos términos en que se comunicó a la entidad.

Hallazgo 13. Calificación de Depositarios

El Decreto 2136 del 4 de noviembre de 2015[51], en su artículo 2.5.5.2.1. establece las reglas generales para la administración de bienes. *"El Administrador del FRISCO debe administrar bienes de acuerdo con los distintos mecanismos establecidos en la Ley, y desarrollados en el presente título. Así mismo, realizar, entre otras actividades, el seguimiento, evaluación, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes".*

La sección 2, numeral 5.2 de la Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO[52], relacionada con el registro, designación y control de los depositarios provisionales y liquidadores, dispone en relación con la evaluación, calificación y control que: *"se han establecido, como mínimo los siguientes indicadores para la calificación de la gestión de los Depositarios Provisionales y Liquidadores:*

1. Indicadores de cumplimiento, productividad y rentabilidad para las tipologías de activos inmuebles, que deberán ser diseñados teniendo en cuenta las variables propias de esta clase de bienes.
2. Indicadores financieros, de cumplimiento y de eficiencia para la tipología de sociedades activas.
3. Indicadores de cumplimiento, de eficiencia y eficacia para la tipología de sociedades en liquidación."

Frente a labor de seguimiento, evaluación y control y la aplicación de la Metodología de administración de los bienes del FRISCO, el análisis realizado por la CGR permitió evidenciar que la SAE ha realizado convocatorias para conformar un Registro de Depositarios que le permita llevar a cabo el mecanismo de administración provisional; sin embargo, luego de 3 años de gestión en los cuales ha realizado asignaciones de activos a 210 depositarios, no aportó evidencia de la aplicación de indicadores de desempeño y gestión para evaluar el grado de

51 Por el cual se reglamenta el Capítulo VIII del Título 111 del Libro 111 de la Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio.
52 Aprobada en sesiones de Junta Directiva 114 y 118 de 2016

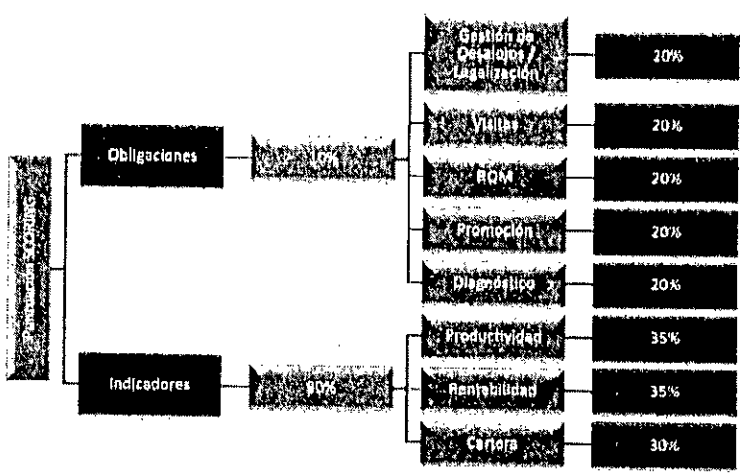
cumplimiento de éstos depositarios en aspectos relativos a la entrega de informes, oportunidad en la consignación de recursos, gestión y administración de los bienes asignados, entre otros.

Si bien la SAE manifiesta en oficio CS2018-007554 del 17 de abril de 2018 que iniciará un proceso de evaluación en el sistema a partir de mayo de 2018, la gestión es inoportuna por cuanto se infiere que no ha hecho seguimiento de los depositarios con base en el cual adelantar acciones preventivas y/o correctivas en caso de detectar incumplimientos, así como retroalimentar los procesos internos como el de asignación, a efectos de prevenir el riesgo de continuar entregando activos a depositarios que presentan incumplimiento en la entrega de informes y recursos.

RESPUESTA DE LA SAE

Mediante oficio CS2018-008283 del 27 de abril de 2018 la SAE manifestó:

La Gerencia de Inmuebles afirma que dentro de las respuestas dadas a los requerimientos efectuados por la CGR, "*se aportó el diseño de los indicadores de desempeño y gestión a aplicar a los depositarios provisionales y se indicó que la evaluación de los mismos se realizaría a través del sistema de información Matrix Inmuebles, razón por la cual reiteramos que la entidad identificó la necesidad de automatizar el control y seguimiento de la gestión de los depositarios, por lo que se incluyó en los requerimientos y desarrollos priorizados en Matrix- Inmuebles, siguiendo el siguiente esquema de evaluación:*"



A partir de este esquema se definieron los criterios de medición así:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Obligaciones por controlar	Procedimiento asociado	Criterio de Medición	Cuando se mide
1. Coordinar la inspección de los bienes objeto de depósito, cuando el administrador del FRISCO, o la autoridad competente así lo requiera.	Protocolo de Visitas	Según el estado de ocupación	Semestral para inmuebles productivos. Para bienes no productivos se realizará bimestralmente
2. Velar porque se realicen las reparaciones locativas, aseo y mantenimiento necesarios para la conservación de los bienes, de conformidad a los lineamientos que para el efecto suministrará el administrador del FRISCO.	ROM	Según el estado de físico	Cuando se cuente con el estado físico en diagnostico con criterio malo
3. Presentar dentro del término de 30 días hábiles posteriores a la suscripción del acta de entrega un diagnóstico de los activos asignados, de acuerdo al formato establecido por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, detallando el estado físico, tributario, administrativo, financiero y jurídico de los bienes con el fin de Actualizar la información en el Sistema y/o establecer los gravámenes que recaen sobre los mismos al momento de la secuestro.	Diagnóstico de inmuebles	Una vez por cada activo	Una vez, 30 días después de la entrega
4. Realizar las gestiones de promoción tendientes a generar productividad de los activos. La gestión realizada deberá ser reportada a la Sociedad de Activos Especiales SAS para su evaluación y así determinar si se le retirarán los activos que reporte como improductivo durante tres meses seguidos.	Procedimiento promoción y negociación de bienes inmuebles	Según el estado de ocupación	Cuando se cuente con activos desocupados
5. Gestión de ocupados	Legalizaciones y desalojos	Según el estado de ocupación	Cuando se cuente con activos con ocupación ilegal

A través de los siguientes indicadores, según cada obligación que corresponde al 100%:

1. Visitas

1. Visitas: Identifique el estado de ocupación del activo.
2. Verifique

X= Contador de días desde la fecha de la última visita o fecha de entrega hasta la fecha actual

a. Calificación (Cumple=1) Si activo productivo y x <=6 meses o Si activo improductivo y x <=2 meses

b. a. Calificación (no Cumple=0) = Si activo productivo y x >6 meses o Si activo improductivo y x >2 meses

Formula:
Sumatoria de cumple / cantidad de activos asignados

2. ROM

1. Identifique el estado de físico de los activos del diagnóstico (Mal estado)
2. X= Sumatoria de numero de activos con mal estado identificado (Si la sumatoria es menor que cero no continúe)

Formula:
Numero de activos con solicitud de ROM/X
3. Diagnóstico

1. Identifique si el activo tiene diagnostico cargado (si cuenta con diagnostico finaliza)
2. Verifique a. Calificación (Cumple=1)= Si x <=1 mes
b. Calificación (no Cumple=0)= Si x > 1 mes

X= Contador de días desde la fecha de entrega del activo hasta la fecha actual

Formula:

x/ número de activos con diagnostico pendiente

1. Promociones
2.Verifique
w= sume de los activos con estado de ocupación desocupados y con estimado de renta aprobado
Si w=0 finalice
X= número de citas efectuadas; cuente solo una por activo en el período de evaluación.
Formula:
x/w
4. Gestión de ocupados

Numero de Legalizaciones Gestionadas+Solicitudes de Desalojo Gestionadas Numero de UE con ocupación ilegal

En cuanto a los indicadores se definieron los siguientes indicadores:
a. Productividad
*Cantidad de Unidades Economicas ArrendadasCantidad de Unidades Economicas Suceptibles de Arrendamiento**
* Susceptibles hace relación a las unidades económicas que tengan estimado de renta aprobado

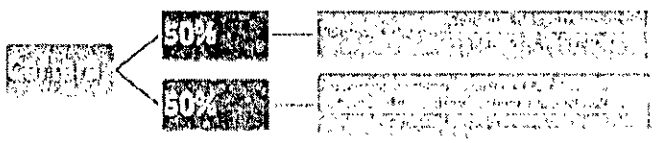
b. Rentabilidad

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Sumatoria del Recaudo recibido en el periodo de medicion por UE-Gastos asociados en elperiodo por UESumatoria de los canones de arrendamiento asignados o Sumatoria de Estimados de Renta Asignados**

** Susceptibles hace relación a las unidades económicas que tengan contrato de arrendamiento aprobado estimado de renta aprobado.*

c. Cartera



Porcentaje equivalente	Contratos vigentes	Proporción de contratos con mora de 60 días
50%	100% > 90%	100% > 80%
40%	90% > 80%	80% > 60%
30%	80% > 60%	60% > 50%
20%	60% > 50%	50% > 40%
10%	< 50%	< 40%

Este desarrollo se encuentra en etapa de pruebas, debido a que es hasta el mes de abril de 2018 que se cuenta con información masiva de la gestión de los depositarios provisionales, específicamente de la gestión de arrendamiento de contratos, motivo por el cual se espera que para el mes de mayo se corra la primera evaluación de los depositarios de manera automática.

Así mismo, es preciso indicar que la entidad adicional a lo ya relacionado realiza labores de seguimiento y control de sus actividades a través de reuniones periódicas en donde se mide el avance en su gestión y se establecen compromisos con cada uno, para lo cual adjuntamos los soportes correspondientes a esta labor.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

Analizada la respuesta se acepta lo inherente al diseño de los indicadores; sin embargo, frente a la aplicación de los mismos no se desvirtúa la observación por cuanto:

El Decreto 2136 de 2015 establece la existencia de indicadores para evaluar el cumplimiento, productividad y rentabilidad para las tipologías de activos inmuebles, los cuales se diseñan teniendo en cuenta las variables propias de esta clase de bienes, sobre las cuales el cuestionamiento de la CGR está orientado a que durante 3 años de gestión de la SAE no se han adelantado acciones para

medir la oportunidad en la entrega de informes, y consignación de recursos, así como la medición de la gestión y administración de los bienes asignados, etc.

Así mismo, aunque la SAE anuncia que iniciará un proceso de evaluación en el sistema a partir de mayo de 2018; se infiere que no ha hecho seguimiento a los depositarios mediante los indicadores que la ley contempló necesarios en 2015, de tal forma que los resultados de los mismos le permitieran adelantar acciones preventivas y/o correctivas orientadas a retroalimentar los procesos internos como el de asignación, y por ende prevenir el riesgo de continuar entregando activos a depositarios que presentan incumplimiento en la entrega de informes y recursos.

De otra parte, el anexo a la respuesta SAE remite información de 28 depositarios frente a la labor de seguimiento realizada por SAE, sobre la cual se precisa que en ninguna de ellas están los indicadores de evaluación de la gestión, adicionalmente, de la información analizada se encontró que no se reportan indicadores de seguimiento de los depositarios, la remisión de información en la mayoría corresponde al acta de capacitación que socializa del código de ética y buen gobierno, a la descripción de la forma como deben ser remitidos los expedientes, y como realizar el reporte de informes del avance a SAE, e información sobre el inicio del Portal Web de depositarios.

Así mismo, remite oficios que versan sobre capacitación en temas operativos y propios de la gestión de la SAE, como directrices para la elaboración de contratos de arrendamiento e instrucción sobre el formato de pólizas, consulta de antecedentes de las personas interesadas en tomar los bienes, cargue de información en Matrix, entre otros aspectos, sin evidenciarse en los casos relacionados directamente la aplicación de indicadores de seguimiento y control sobre la gestión del depositario.

Como ejemplo de lo anterior, se trae el análisis de los depositarios 900.340.546, 51.899.310, 830.055.898, 19.440.570, Jaime Diego, entre otros, en los cuales se remite un acta de capacitación realizada en julio de 2017, sin remitir información respecto de la gestión del depositario, lo que permite inferir que no se ha realizado seguimiento a la gestión de los mismos. Caso similar ocurrió con el depositario 800.182.328 que tiene un acta de 2018 que presenta la misma situación, razón por la cual se mantiene el hallazgo.

Hallazgo 14. Indicadores de desempeño y/o gestión de las sociedades

El Módulo de Control de Planeación y Gestión del MECI en su componente de Direccionamiento Estratégico - Indicadores de Gestión[53], guarda consistencia conceptual frente a lo definido en el Manual Operativo del Sistema de Gestión vigente, indica: *"Los Indicadores son mecanismos que permiten controlar el comportamiento de factores críticos en la ejecución de los planes, programas, proyectos y de los procesos de la entidad." (..) "la medición periódica permite establecer el grado de avance o logro de los objetivos trazados y de los resultados esperados del proceso, en relación con los productos y servicios que éste genera para la ciudadanía o para las partes interesadas de la entidad."*[54]

"Todas las actividades relacionadas con los planes, programas y proyectos pueden medirse con parámetros que enfocados a la toma de decisiones son señales para monitorear la gestión, así se asegura que las actividades vayan en el sentido correcto y permiten evaluar los resultados de una gestión frente a sus objetivos, metas y responsabilidades."

"(...) Un indicador de gestión es la expresión cuantitativa del comportamiento y desempeño de una entidad, cuya magnitud, al ser comparada con algún nivel de referencia, puede estar señalando una desviación sobre la cual se toman acciones correctivas o preventivas según el caso.

Por su parte, el numeral 5.2.4 de la evaluación, calificación y control, contenido en el capítulo 5.2 del registro, clasificación, designación y control de los depositarios y liquidadores, de la Metodología de administración de los bienes del FRISCO[55] señala que se han establecido *"(...) como mínimo los siguientes indicadores para la calificación de la gestión de los depositarios provisionales y liquidadores:*

1. *Indicadores de cumplimiento, productividad y rentabilidad para la tipología de activos inmuebles, que deberán ser diseñados teniendo en cuenta las variables propias de esta clase de bienes.*
2. *Indicadores financieros, de cumplimiento y de eficiencia para la tipología de sociedades activas*
3. *Indicadores de cumplimiento, de eficiencia y eficacia para la tipología de sociedades en liquidación"*

La Guía de administración de empresas incautadas, emitida por la Organización de Estados Americanos[56], tiene como objetivo: *"compartir las buenas prácticas en la*

---

53 Actualización realizada mediante el Decreto 943 del 2014, contenida en el Decreto 1083 de 2015 en su Capítulo 6 - Modelo Estándar De Control Interno (MECI). Artículo 2.2.21.6.1, decreto que actualmente se encuentra derogado por el decreto 1499 del 11 de septiembre de 2017 que introduce el Manual Operativo de Sistemas de Gestión.
54 Tomado del MECI 2014 es cual es a su vez compatible con la Guía Para la Construcción y análisis de indicadores de Gestión
55 Metodología de administración de los Bienes del FRISCO aprobada en sesiones 114 y 118 de 2016.
56 Documento preparado en 2014 por la Organización de Estados Americanos en conjunto con Comisión Interamericana para el Control Del Abuso De Drogas

administración e intervención de empresas incautadas por las autoridades competentes y servir de referencia para que las diferentes agencias especializadas en la administración de activos incautados y decomisados del continente puedan desarrollar manuales o protocolos relacionadas con la intervención de empresas incautadas en funcionamiento.", señala en el literal c, en las acciones de seguimiento y control que: *"Es importante identificar y/o definir una serie de indicadores en la empresa incautada, que nos permita medir y controlar el cumplimiento de metas y evaluar la gestión, para tomar las acciones correctivas a tiempo, si realmente nuestra intención es administrar eficazmente y eficientemente la misma":*

En respuesta al oficio AG81-5, relacionado con las hojas de vida, resultados y seguimientos de los indicadores de desempeño y de gestión de los depositarios de sociedades, la SAE manifestó que se adelantaron acciones de saneamiento de los depositarios en las sociedades activas y en liquidación, consistente en remociones por incumplimiento de obligaciones, convocatorias públicas para la constitución del registro de depositarios y liquidadores, y construcción del "*portal de depositarios de sociedades*", el cual inicio el proceso de cargue de información en diciembre de 2017 para administrar la información contable y financiera, la cual es revisada y aprobada por la Gerencia encargada de validar la información. Adicionalmente que:

1. En las sociedades activas el aplicativo MATRIX no incorpora información sobre el estado real contable, financiero y administrativo de las sociedades; y SAE trabaja en identificar la realidad jurídica y contable, mediante informes mensuales de los depositarios y evalúa su gestión, con el diagnóstico de intervención (determina la viabilidad de la sociedad), reconstrucción contable, armonización financiera a normas internacionales, informe mensual de gestión de la administración y mesas de trabajo.

2. En las sociedades en liquidación no se maneja una hoja de vida de indicadores de gestión de depositarios, dado que la supervisión a los depositarios con funciones de liquidador se fundamenta en el monitoreo y seguimiento de la función principal que es culminar el proceso liquidatario dentro del tiempo establecido.

   Dentro de los informes rendidos está el avance del proceso liquidatario con el cual se verifica el cumplimiento de los requisitos para cada etapa del proceso liquidatario. En el portal se incluirá un módulo para el seguimiento y calificación de los depositarios para evaluar periódicamente el cumplimiento de funciones en caso de presentarse incumplimientos y tomar las acciones a que haya lugar.

No obstante, de la respuesta se infiere que la SAE no tiene diseñados e implementados indicadores para medir el desempeño y la gestión de los

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

depositarios en la administración de sociedades activas y en liquidación; por consiguiente no ha definido cómo se realizará la medición de los resultados, la frecuencia, la escala de valoración, sistemas e instrumentos de medición; así como, el impacto de las decisiones adoptadas por ejemplo, el cambio de depositarios de la DNE, de igual forma no ha realizado el levantamiento de líneas base que le permitan a futuro efectuar seguimiento, monitoreo y control de las empresas extintas o en proceso de extinción; situación que se origina por deficiencias en la planeación administrativa.

Lo anterior, trae como consecuencia que la SAE no cuente con información de medición de los resultados de las decisiones adoptadas, que le permita, entre otros aspectos conocer. I) El impacto de los nuevos depositarios vinculados con las convocatorias realizadas frente a la rendición de cuentas en los tiempos previstos y con la calidad esperada. II) El Impacto de la gestión de los depositarios en el crecimiento económico de las empresas incautadas, III) El cumplimiento de los tiempos de liquidación y IV) Mejoras a la gestión derivadas de acciones preventivas y/o correctivas para garantizar el cumplimiento de objetivos, entre otros aspectos que resultan fundamentales para garantizar la eficacia y eficiencia, y establecer correctivos en caso de evidenciar desviaciones que impidan alcanzar las metas propuestas.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Mediante oficio CS2018-008283 del 27 de abril de 2018, la SAE manifestó frente a *"En las sociedades activas el aplicativo MATRIX no incorpora información sobre el estado real contable, financiero y administrativo de las sociedades; y SAE trabaja en identificar la realidad jurídica y contable, mediante informes mensuales de los depositarios y evalúa su gestión, con el diagnóstico de intervención (determina la viabilidad de la sociedad), reconstrucción contable, armonización financiera a normas internacionales, informe mensual de gestión de la administración y mesas de trabajo".*

Al respecto la Gerencia de Sociedades Activas realiza las siguientes precisiones:

Si bien es cierto en el aplicativo Matrix actualmente no se evidencia que la herramienta tecnológica del portal de depositarios pueda evaluar al depositario provisional a través de indicadores financieros, la Gerencia de Sociedades Activas, se encuentra desarrollando las siguientes acciones para el control, supervisión y evaluación de los depositarios, en la verificación de los indicadores financieros y calidad de la información presentada así:

- Actualización del Formato M-AA-F-01-V1 Formato de informe mensual de gestión y financiero de sociedades y establecimientos de comercio independientes (Anexo 2.1.). Lo anterior, dado que la metodología aplicada en dicho formato se encuentra bajo lo establecido en el Decreto 2649 de 1993 y la actualización se da por el efecto de la transición a normas internacionales de información financiera NIIF, Ley 1314 de 2009.

Hoy por hoy, el formato M-AA-F-01-V1, se encuentra en proceso de incorporación en el Sistema de Gestión de Calidad de la SAE, el cual se puede evidenciar a través del radicado ZEUS No. 62685 (Anexo 2.2.), para la respectiva aprobación.

- Actualmente la Gerencia de Sociedades Activas se encuentra desarrollando una prueba piloto con el sector agropecuario, que engloba los indicadores financieros que se propone inicialmente enfocarlos a las sociedades, lo cual generará una alerta de la gestión realizada por el depositario en la misma. En ese sentido, el valor agregado serían las metodologías que permitirán:

1. Determinar si la sociedad es viable
2. Competitividad de la sociedad acorde al sector de la economía donde desarrolla su actividad principal.
3. Valorar y calificar la gestión del depositario haciendo uso de la metodología PUNTUACION-Z (Anexo 2.3.)

Teniendo en cuenta que esos indicadores serán la base para determinar la calificación de cada empresa, acorde a los rangos que se establecerán (indicador cuantitativo), con el resultado de los mismos, se considerará un indicador cualitativo que determinará la gestión del depositario provisional y la calificación final de los planes estratégicos y de acción presentados ante la SAE S.A.S. Ver gestión en el radicado ZEUS No. 62685 (Anexo 2.2.).

1. *Indica en su oficio "En las sociedades en liquidación no se maneja una hoja de vida de indicadores de gestión de depositarios, dado que la supervisión a los depositarios con funciones de liquidador se fundamenta en el monitoreo y seguimiento de la función principal que es culminar el proceso liquidatario dentro del tiempo establecido".*

Al respecto la Gerencia de Sociedades en Liquidación realiza las siguientes precisiones: Como se indicó en la respuesta dada al requerimiento CGR - AG8-1-5 por parte de la Gerencia de Sociedades en liquidación respecto de los indicadores de gestión, se reitera que esta Gerencia no maneja hoja de vida de indicadores de gestión de depositarios, esto teniendo en cuenta que la supervisión que se realiza a los depositarios con funciones de liquidador, se encuentra fundamentada en el monitoreo y seguimiento a las obligaciones que en virtud del Decreto 2136 de 2015 se le asignan a los depositarios con funciones de liquidador, ya que su actividad principal es adelantar el proceso liquidatorio de las sociedades en el tiempo establecido.

De acuerdo con lo anterior, desde el momento en el que se recibió del inventario se inició un proceso de saneamiento, producto del cual se adelantaron la remoción derivada de incumplimientos en las obligaciones; seguidamente la SAE S.A.S. realizó convocatorias públicas, a partir de las cuales se constituyó el registro de depositarios y liquidadores actual.

Ahora bien, con el fin de realizar un seguimiento más efectivo a la gestión de los depositarios se creó la herramienta denominada "Portal de Depositarios de Sociedades", la cual busca el cargue de la información contable, financiera y de gestión, para que a su

vez la misma sea revisada y aprobada por funcionarios de la Gerencia encargados de validar la información. La primera fase de esta herramienta fue puesta en marcha en el mes de noviembre de 2017, en esta fase se verificó y consolidó la base de datos de depositarios y de sociedades para realizar una debida vinculación de los mismos de acuerdo con las Resoluciones y actas de incautación generadas en la Entidad.

Seguidamente se procedió a realizar la capacitación a los depositarios y cargue de información, contable, financiera y de gestión, para lo cual se encuentran unos documentos obligatorios que deben cargar los depositarios y sobre los cuales se realiza la validación de cumplimiento:

- *Balance general*
- *Estado de resultados*
- *Notas a los estados financieros*
- *Estados financieros de propósito*
- *Informe de gestión*
- *Dictamen revisor fiscal, si hay lugar a ello*
- *Avance proceso liquidatorio*

En dichos documentos se encuentra el registro del Avance del proceso liquidatorio, a través del cual se busca verificar el cumplimiento de los requisitos para cada etapa del proceso liquidatorio, lo que indica si el depositario está cumpliendo con lo establecido, o si por el contrario se están generando incumplimientos que ameriten la remoción, este seguimiento del avance sirve como un elemento a partir del cual se evalúan los depositarios basados en criterios objetivos para la toma de decisiones.

Adicionalmente, y cómo complemento al portal de depositarios, se realiza seguimiento a los depositarios mediante mesas de trabajo y en especial en las reuniones ordinarias y extraordinarias de asamblea de accionistas o junta de socios, de las cuales quedan como evidencia las actas correspondientes.

Por último, en el desarrollo continuo del portal de depositarios, se incluirá un módulo para el seguimiento y calificación de los depositarios con el fin de que dicha evaluación quede cargada en el portal en cada una de las sociedades que tenga a cargo cada uno de ellos y de esta manera evaluar periódicamente el cumplimiento de funciones y en caso de presentarse incumplimientos que se generen alertas automáticas para las tomar las acciones a que haya lugar.

En la actualidad, el documento de Avance proceso liquidatorio, se aplica a todas las Sociedades en Liquidación que ya se encuentran cargadas en el portal de depositarios, siendo posible verificar en dichas sociedades la gestión de los depositarios en este aspecto.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

La respuesta no desvirtúa lo expuesto; por el contrario, la SAE señala que tanto el aplicativo Matrix como el portal depositarios no tienen herramientas para evaluar a

los depositarios provisionales; y que la Gerencia de Sociedades activas está desarrollando acciones para el control, supervisión y evaluación de los depositarios, como lo es la actualización del formato M-AA-F-01-V1 (Formato de informe mensual de gestión y financiero de sociedades y establecimientos de comercio) para incorporar lo inherente a las normas internacionales, formato que en abril de 2018 fue solicitado su incorporación al Sistema de Gestión de Calidad; es de anotar que la Gerencia de Sociedades reporta cuál ha sido su gestión para la construcción de indicadores y avances sobre el tema. Sin embargo, hasta tanto no se efectúe y apliquen los mismos para la toma de decisiones, no desvirtúa el hallazgo.

En la respuesta la Gerencia de Sociedades en liquidación confirma la inexistencia de indicadores, dado que su función se fundamenta en el Decreto 2136 de 2015 relacionado con las funciones del liquidador, orientada a adelantar el proceso dentro del tiempo establecido, es de anotar que no se está en ningún momento cuestionando las labores de saneamiento realizadas, las remociones de depositarios, las convocatorias para constituir el registro de depositarios y liquidadores, o el cargue de información en la herramienta "Portal de Depositarios de Sociedades", lo que se debate es la inexistencia de indicadores .

De otra parte, todo sistema tiene entradas, proceso y salidas las cuales son monitoreadas mediante indicadores, que constituyen herramienta fundamental para controlar los factores críticos de la organización, a título de ejemplo, el poder conocer y controlar los factores que han impedido que las liquidaciones de las sociedades se realicen dentro de los tiempos establecidos dentro del manual de procedimiento, o establecer la cantidad de ajustes realizados a los cronogramas inicialmente presentados por los liquidadores, entre otros factores que sirven de referentes para controlar y monitorear gerencialmente el desempeño de los depositarios con funciones de liquidador, frente al cumplimiento de sus metas y objetivos de liquidación propuestos considerando los recursos disponibles, en aras de determinar acciones orientadas a mejorar el desempeño organizacional de las liquidaciones; así como, permitir análisis de fondo que contribuyan a toma de acciones oportunas que mejoren y retroalimenten su gestión.

Finalmente, no se desvirtúa que dentro de la metodología realizada y aprobadas en 2016 se contempló tener indicadores de medición de la gestión para el caso que nos ocupa de sociedades en liquidación, los cuales a la fecha no se han desarrollado ni aplicado a la luz de la respuesta dada, ni se han determinado líneas base para realizar el seguimiento y calificación de depositarios que sirvan de retroalimentación a procesos tales como la asignación de depositarios; toda vez que este proceso se espera tener de forma automatizada con la generación de alertas automáticas, hecho que no desvirtúa lo expuesto por la CGR y que conlleva a mantener el hallazgo.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Hallazgo 15. Indicadores estratégicos – PND

El Módulo de Control de Planeación y Gestión del MECI en su componente de Direccionamiento Estratégico[57]y el Manual Operativo del Sistema de Gestión vigente, indican: *"Los Indicadores son mecanismos que permiten controlar el comportamiento de factores críticos en la ejecución de los planes, programas, proyectos y de los procesos de la entidad." (..) "la medición periódica permite establecer el grado de avance o logro de los objetivos trazados y de los resultados esperados del proceso, en relación con los productos y servicios que éste genera para la ciudadanía o para las partes interesadas de la entidad."*[58]

"Todas las actividades relacionadas con los planes, programas y proyectos pueden medirse con parámetros que enfocados a la toma de decisiones son señales para monitorear la gestión, así se asegura que las actividades vayan en el sentido correcto y permiten evaluar los resultados de una gestión frente a sus objetivos, metas y responsabilidades. "

"(...) Un indicador de gestión es la expresión cuantitativa del comportamiento y desempeño de una entidad, cuya magnitud, al ser comparada con algún nivel de referencia, puede estar señalando una desviación sobre la cual se toman acciones correctivas o preventivas según el caso."

Las metas e indicadores estratégicos se incluyen en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno -SINERGIA, para el monitoreo permanente de la evolución de los compromisos del Gobierno por parte de la Presidencia de la República y del Departamento Nacional de Planeación –DNP, según lo establecido en la Directiva Presidencial 021 de 2011; la cual señala, además, que esta información se actualiza mensualmente así no presente avances, que la fecha límite corresponde a los diez (10) primeros días de cada mes por parte de las Oficinas de Planeación[59] y que estos son de utilidad para el análisis y evaluación de los objetivos planteados en el Plan Estratégico de cada sector.

En relación con la formulación de indicadores y el reporte y seguimiento a metas de gobierno por parte de la SAE, se evidenciaron deficiencias en el reporte de información cualitativa y cuantitativa; en el cargue de información dentro de los tiempos establecidos en SINERGIA, y la ausencia de análisis de los avances obtenidos para modificar las metas planteadas o redireccionar sus gestiones, tal como se sustenta a continuación:

---

57 El MECI ha sido actualizado mediante los Decretos 943 del 2014 y 1083 de 2015 en su Capítulo 6 - Modelo Estándar De Control Interno (MECI). Artículo 2.2.21.6.1, y 1499 del 11 de septiembre de 2017; este último introduce el Manual Operativo de Sistemas de Gestión.
58 Tomado del MECI 2014 es cual es a su vez compatible con la Guía Para la Construcción y análisis de indicadores de Gestión
59 Decreto 1082 de 2015 – Capítulo 7

1. En el Indicador "*activos saneados para comercializar a cargo de la SAE*", se presenta:

   a) No se evidencia una gestión orientada a incrementar el volumen de activos saneados, por el contrario, las cifras muestran tendencia decreciente al pasar de 3.653 a 596 y posteriormente a 509, cifras inferiores a las metas propuestas, tal como se presenta a continuación:

Tabla 13. Metas y avance del indicador de activos saneados a abril 16 de 2018

Año	Meta	Avance	Porcentaje Avance
Línea Base	0	1,179	-
Ene-Dic 2015	1,572	3,653	232.38%
Ene-Dic 2016	1,042	596	57.20%
Ene-Dic 2017	535	509	95.14%
Ene-Dic 2018	3,604	-	-
2014-2018	6,753	4,758	70.46%

Fuente: SINERGIA Elaboró: Equipo Auditor

   b) La metodología de medición no es congruente con la fórmula del indicador dado que según la ficha técnica, la metodología está definida así: "*Para el cálculo del indicador se realiza la sumatoria de la cantidad de activos (Inmuebles extintos urbanos, sociedades activas extintas, sociedades liquidadas con rendimientos para el FRISCO y muebles) para comercializar por los diferentes mecanismos establecidos dentro de la SAE*", en tanto que la fórmula corresponde a la "*Sumatoria de ventas de la cantidad de activos (Inmuebles extintos urbanos, sociedades activas extintas, sociedades liquidadas con rendimientos para el FRISCO y muebles) para comercializar.*" Es decir, no precisa si hace referencia al saneamiento realizado por la SAE de los bienes extintos para dejarlos listos para comercializar, o la gestión de ventas de los mismos, la cual es realizada en su mayor parte por CISA.

   c) Entre enero y el 16 de abril de 2018, la SAE reportó los avances de 2016 y 2017; sin reportar información por la vigencia 2018, no obstante ser un indicador que requiere reportar avance dentro de los 10 primeros días de abril, lo que impide a terceros interesados conocer el grado de avance de los mismos y en caso de proceder, la toma de decisiones gubernamentales.

2. El Indicador "*Activos que registran productividad a cargo de la SAE*", reporta el número de activos que están siendo productivos, entendidos como los que generan ingresos suficientes para auto sostenerse, el cual presenta los siguientes avances:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla 14. Metas y avance del indicador de "Activos que registran productividad a cargo de la SAE"

Año	Meta	Avance	Porcentaje Avance
Línea de Base	-	5,312.00	-
Ene-Dic 2015	5,601	6,089.00	109%
Ene-Dic 2016	6,380	5,666.00	89%
Ene-Dic 2017	7,405	5,514.00	74%
Ene-Dic 2018	7,504	2,843.00	38%
2014-2018	7,504		-

Fuente: SINERGIA Elaboró: Equipo Auditor

De la anterior información se deduce que los avances para 2016 y 2017 muestran tendencia decreciente de la cantidad de activos productivos, cuando estos sustentan la sostenibilidad del quehacer y misión institucional.

Adicionalmente, se evidencia en los resultados el reiterado incumplimiento de las metas, situación que no ha sido tenida en cuenta como insumo para adoptar decisiones que permitan su logro mediante el incremento de bienes que generen productividad. De otra parte, el análisis de las cifras presenta datos negativos, lo que genera incertidumbre respecto de la calidad de información que alimenta el indicador.

Tabla 15. Comportamiento del indicador "Activos que registran productividad a cargo de la SAE "

Fecha Corte	Avance Acumulado	Avance Periodo	Fecha Actualización
31/03/2015	6,520.00	6,520.00	11/05/2016
30/06/2015	6,680.00	160.00	16/05/2016
30/09/2015	6,472.00	(208.00)	16/05/2016
31/12/2015	6,089.00	(383.00)	10/10/2016
31/03/2016	6,342.00	6,342.00	09/12/2016
30/06/2016	6,061.00	(281.00)	12/01/2017
31/07/2016	3,566.00	(2,495.00)	10/10/2016
30/09/2016	5,680.00	2,114.00	08/03/2017
31/12/2016	5,666.00	(14.00)	10/04/2017
31/03/2017	5,667.00	5,667.00	10/07/2017
30/06/2017	5,913.00	246.00	06/12/2017
30/09/2017	5,602.00	(311.00)	07/02/2018
31/12/2017	5,658.00	56.00	10/04/2018

Fuente: SINERGIA Elaboró: Equipo Auditor

Lo anterior trae como consecuencia que no resulte factible evaluar oportunamente el cumplimiento de los compromisos y políticas de la SAE frente al PND, ni tomar decisiones oportunas y con calidad en materia de recursos, tiempos y acciones

orientadas a mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas en el PND acorde con los compromisos de resultados e impactos por parte de la SAE.

Así mismo, el seguimiento y evaluación de los indicadores pierden su objetivo, que es medir en los diferentes momentos o etapas, el grado de avance en la ejecución de planes, programas y proyectos para garantizar acciones preventivas, correctivas o de mejora de la gestión orientadas al logro de los resultados previstos, con la calidad esperada y optimizando de los recursos.

RESPUESTA DE LA SAE

La SAE mediante correo electrónico del 30 de abril de 2018, manifestó "*Se identificó una falla en el indicador de Saneamiento de activos para comercialización, para lo cual se realizaron las gestiones de requerimiento de ajuste en la plataforma desde el 2016 y hasta el 2018 el Departamento Nacional de Planeación realiza la corrección para el cargue cuantitativo de la misma.*
(...)
En el diseño de los indicadores para el año 2016 se identificaron algunas claridades relacionadas con la definición de los rezagos del indicador de ***Activos que registran productividad a cargo de la SAE,*** *debido a que la información con la que se enmarcan la gestión de los depositarios provisionales, es obtenida con la remisión de los informes periódicos de dichos actores, siendo información formal para SAE una vez se valide dentro de los procesos de control de la entidad.*

Por lo anterior, se identificó la necesidad de tener un espacio de 90 días para asegurar la información reportada, es decir, que si bien se reporta mensualmente la información queda guardada con la anotación de ser preliminar y es solo hasta los 90 días siguientes que se registra como definitiva.

En relación con el literal b) la metodología de medición del indicador de "*activos saneados para comercializar a cargo de la SAE"* la entidad manifestó:

"Cabe precisar que la metodología de medición del indicador de productividad se define como la suma de la totalidad de activos saneados para comercializar, tal como se describe en el nombre. Así mismo, frente a la duda con el reporte de CISA, en los seguimientos realizados por el Ministerio de Hacienda estos se muestran de manera consolidada, tal como se describe en el Tablero de control del Sector Hacienda.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

GESTIÓN DE ACTIVOS IMPRODUCTIVOS

Activos que registran productividad a cargo de la Sociedad de Activos Especiales	●	5.312	5.666	5.514 Sept	7.405 Sept	7.405	7.504
Activos saneados para comercializar a cargo de la Sociedad de Activos Especiales	◡	1.179	596p	502 Nov	N.A.	535	6.753
Valor de los activos movilizados por CISA (Millones de pesos)	●	423.347	708.562	1.232.155 Nov	966.348 Nov	1.212.693	3.702.860

De manera que es preciso indicar que a partir de la información de los indicadores se han definido acciones de mejora continua y que el reporte de la información de los mismos se ha venido registrando continuamente de acuerdo con las políticas y dinámicas de la plataforma SINERGIA.

En relación con el literal b), la SAE señaló que: *(...) En el mes de Julio de 2016, se identificó un error en el cargue del indicador de saneamiento de activos para comercialización para lo cual se desarrolló la siguiente gestión:*

Fecha	Descripción	Anexo
13/07/2016	Correo electrónico mediante el cual se refiera al DNP sobre los errores al momento del cargue de la información del indicador "Activos saneados para comercializar a cargo de la SAE", debido a que la cifra reportada no concuerda y no es posible realizarle modificaciones	Anexo 4.4
20/11/2016	Correo electrónico mediante el cual en el mes de octubre se refiera el error en el aplicativo al no poderse cargar la información cuantitativa de manera trimestral en el aplicativo a la Oficina de planeación del Ministerio de Hacienda	Anexo 4.5
23/02/2017	Correo electrónico mediante el cual se adjuntaron los pantallazos del cargue de la información cualitativa y no así para el caso de la información cuantitativa indicando los errores presentados	Anexo 4.6
12/01/2018	Correo electrónico mediante el cual se remite nuevamente el detalle de los errores presentados y es hasta este mes, en el cual el DNP nos informa telefónicamente, que para el cargue de esta información es necesario se volver a cargar la información de cada uno de los trimestres desde el año 2015.	Anexo 4.8

Con ocasión a esto se evidencia que la SAE ha venido cumpliendo con el cargue de información según las políticas establecidas, para los dos indicadores, relacionados a continuación:

Se identificó una falla en el indicador de ***Saneamiento de activos para comercialización****, para lo cual se realizaron las gestiones de requerimiento de ajuste en la plataforma desde el 2016 y hasta el 2018 el DNP realiza la corrección para el cargue cuantitativo de la misma.*

Es importante resaltar que, si bien existía un error en la parte cuantitativa del indicador, la información cualitativa se reportaba con el detallado numérico del mismo. Sumado a esto, las entidades que realizan los controles correspondientes certifican el cague y control de la misma, según se identifica en el reporte generado por la plataforma (Anexo 4a y 4b) y el seguimiento que realiza la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda a través del Comité Sectorial de Gestión y Desempeño del Sector Hacienda en el que se muestran el cumplimiento por parte de SAE en el reporte de esta información (Anexo 4.15, página 11). Además, es preciso señalar que se requiriere de la intervención por

parte de dos entidades externas en la aprobación de los cambios y el reconocimiento de los errores y ajuste de los mismos en la plataforma SINERGIA.

De manera que, la SAE con su gestión permite contar con la información para la medición y toma de decisiones correspondiente, remitiendo los datos de manera oportuna bajo la plataforma definida para tal fin

En cuanto al indicador de Activos saneados para comercializar a cargo de la SAE, se identificó que la medición de la meta del mismo debía ser periódica de año a año y no acumulada como se había establecido. Para lo cual se realizaron las gestiones descritas a continuación:

Fecha	Descripción	Anexo
12/08/2016	Correo electrónico mediante el cual se solicita ajustar los indicadores con relación al rezago y a las metas para el indicador de Activos Saneados para comercializar, debido a que se identifica que para el caso de las productividades la información sobre los activos productivos depende de la información generada luego de la validación de la información remitida por los depositarios provisionales lo que ocasiona la necesidad de aumentar el rezago de entrega de la información. Con relación a los activos saneados para comercialización se identifica que la meta debe ser revisada en su periodicidad.	Anexo 4.10
12/08/2016	Correo electrónico mediante el cual la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico informo que este ajuste debía ser revisado y validado por dicha oficina y a través de ellos la gestión de este ajuste frente al DNP	Anexo 4.11
15/09/2016	Correo electrónico mediante el cual se reitera la solicitud Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Anexo 4.12
Octubre – noviembre 2016	Para el mes de octubre de manera telefónica, se informan los cambios para lo cual solicitan se aclare la información a través de correo electrónico, por lo que se da respuesta el 10 de octubre de 2016 directamente al DNP, para lo cual se obtiene respuesta el 19 de octubre de 2016, enfocada a construir la ficha nuevamente, con los ajustes de rezago de la información	Anexo 4.13
23/02/2017	La información del ajuste se detalló a través de correo electrónico y telefónicamente en la que se describieron los ajustes de las metas, buscando que el indicador de saneamiento de activos para comercializar se midiera de manera periódica y no acumulada.	Anexo 4.6
08/08/2017	Correo electrónico mediante el cual por solicitud de la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se remiten los ajustes al indicador teniendo en cuenta el cambio de la normatividad y la ampliación del mecanismo de enajenación temprana	Anexo 4.14

En este entendido, frente al indicador de ***Activos saneados para comercializar a cargo de la SAE,*** *según la información reportada se ha venido dando cumplimiento al mismo, identificando los ajustes correspondientes.*

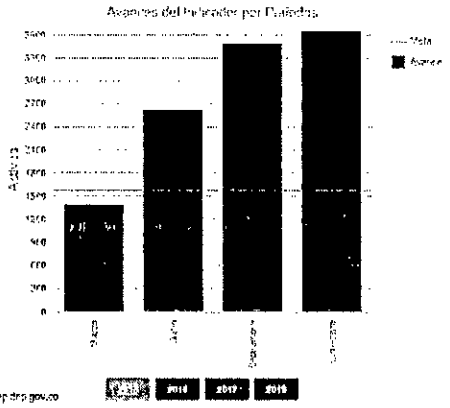
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Resumen Anual - Histórico

La cantidad de activos saneados para comercialización: - Inmuebles - 67 - Muebles - 0 - Sociedades Activas - 0 - Establecimiento de comercio - No se cuenta con establecimientos de comercio listos para comercializar - Sociedades en Liquidación 0

Fecha de corte: 31/03/2018

Fecha de actualización: 09/04/2018



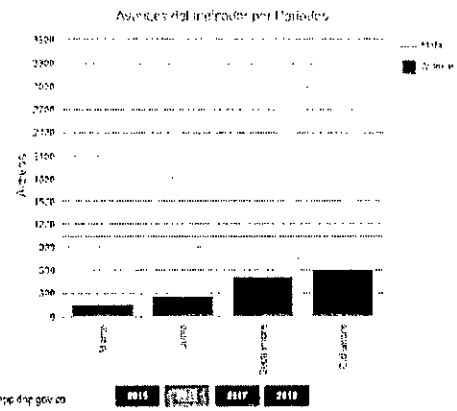
Fuente: Reporte página http://smorgasbp.dnp.gov.co

Resumen Anual - Histórico

La cantidad de activos saneados para comercialización: - Inmuebles - 67 - Muebles - 0 - Sociedades Activas - 0 - Establecimiento de comercio - No se cuenta con establecimientos de comercio listos para comercializar - Sociedades en Liquidación 0

Fecha de corte: 31/03/2018

Fecha de actualización: 09/04/2018



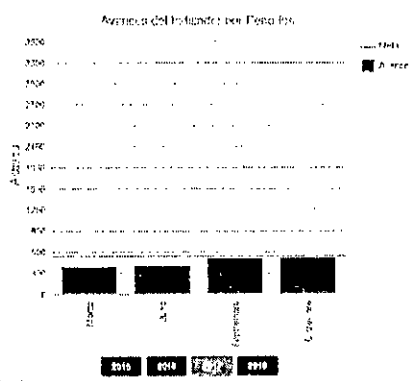
Fuente: Reporte página http://smorgasbp.dnp.gov.co

Resumen Anual - Histórico

La cantidad de activos saneados para comercialización: - Inmuebles - 67 - Muebles - 0 - Sociedades Activas - 0 - Establecimiento de comercio - No se cuenta con establecimientos de comercio listos para comercializar - Sociedades en Liquidación 0

Fecha de corte: 31/03/2018

Fecha de actualización: 09/04/2018



Fuente: Reporte página http://smorgasbp.dnp.gov.co

En cuanto a las acciones desarrolladas para mejorar la cantidad de activos saneados para comercialización, se gestionó el ajuste normativo de la Ley 1708 de 2014 con el fin de movilizar aspectos tales como avalúos por precios de referencia, actualización de

avalúos a partir de criterios estadísticos y el pago de los pasivos antes de las incautaciones por parte del FRISCO y no del comprador, entre otros.

Ahora bien, con relación al avance del indicador de ***Activos que registran productividad a cargo de la SAE*** *en el ejercicio de control se realizaron los respectivos análisis, los cuales fueron reportados a la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para los cuales se identificó que la productividad de los activos está enmarcada en la gestión de los depositarios provisionales, además de la información remitida por los mismos, tan es así que en los ajustes descritos esta condición genera la necesidad de tener un rezago de 90 días para asegurar la información reportada. En contraprestación a esta dinámica en el año 2016 se inició la planeación del proyecto de recaudo centralizado, para el cual se definieron los siguientes ejes:*

a. Ajuste del aplicativo para cargue de contratos, facturación y recaudo de los ingresos del mismo.
b. Definición de condiciones para el acceso a un sistema de información con acceso en línea y visualización en tiempo real de la información.
c. Definición del mecanismo de recaudo
d. Entrega de la funcionalidad y puesta en marcha de la misma
e. Cargue de la información de contratos
f. Validación de información
g. Facturación de contratos
h. Recaudo de contratos.

Aunado a esto se establecieron pagos por la adecuada gestión de los activos bajo la Resolución 253 del 20 de abril de 2016, tales como:

- *Gestión por la elaboración de los Estimados de Renta*
- *Gestión de Inmuebles Ocupados – Legalizaciones*
- *Gestión de Inmuebles Ocupados – Desalojos*
- *Gestión por la efectividad*

Sin embargo, los depositarios provisionales no respondieron inmediatamente a esta dinámica de gestión. Del mismo modo, se tuvo un impacto a partir de la depuración de información al cargar los contratos y el desarrollo de los planes de choque de retoma de activos, al identificar los contratos vigentes de los depositarios vigentes.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

La SAE no desvirtúa lo cuestionado en el literal a) de la observación pues frente a la reducción del volumen de activos saneados para comercializar, indica que la información de marzo, junio, septiembre y diciembre de 2016 fue actualizada en enero de 2018; es decir casi dos (2) años después, término que genera riesgo para las decisiones que se adopten dada la inoportunidad de la modificación.

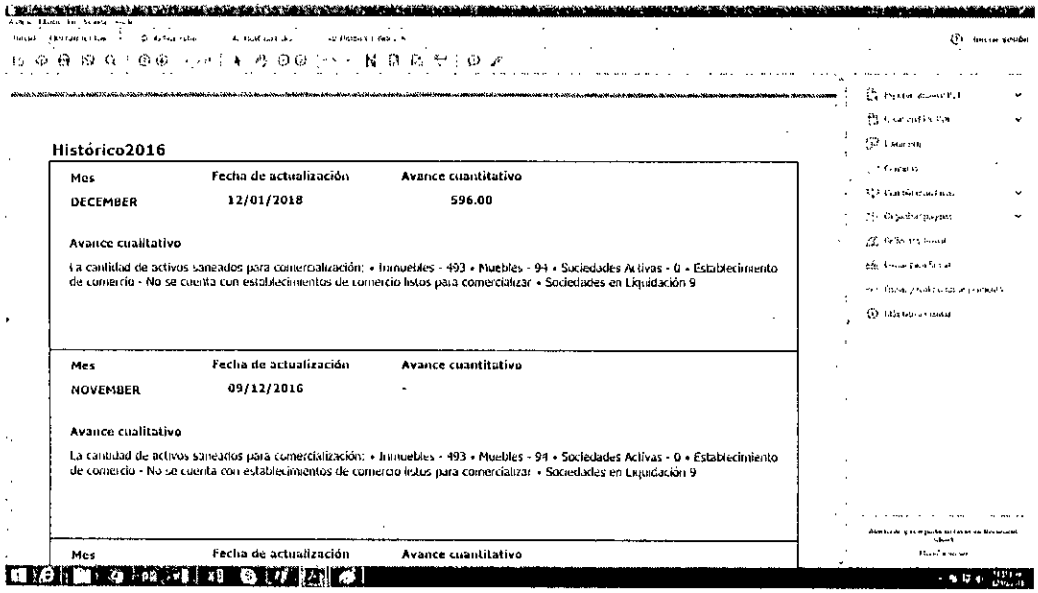
En relación con la respuesta de la SAE respecto del literal b) de la observación, debe precisarse en primer término que la CGR no cuestionó la metodología del

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

indicador de productividad y tampoco el reporte de CISA. E hallazgo está orientado al indicador de saneamiento y a la coherencia entre la metodología y fórmula, como se presenta a continuación, y



En cuanto hace a las explicaciones de la SAE sobre el literal c) cabe señalar que, al analizar los anexos 4a y 4b, se concluye que la información de marzo, junio, septiembre y diciembre de 2016 fue actualizada en enero de 2018, es decir casi dos (2) años después, pese a que el indicador es trimestral, tanto para el reporte cuantitativo como para el cualitativo, razón por la cual no se desvirtúa el hallazgo en este punto. No está por demás señalar que las fechas mencionadas en los citados anexos difieren de los informes de SINERGIA, también presentados por la SAE, tal como se muestra a continuación:



Histórico2016

Mes	Fecha de actualización	Avance cuantitativo
DECEMBER	12/01/2018	596.00

Avance cualitativo

La cantidad de activos saneados para comercialización: • Inmuebles - 493 • Muebles - 94 • Sociedades Activas - 0 • Establecimiento de comercio - No se cuenta con establecimientos de comercio listos para comercializar • Sociedades en Liquidación 9

Mes	Fecha de actualización	Avance cuantitativo
NOVEMBER	09/12/2016	-

Avance cualitativo

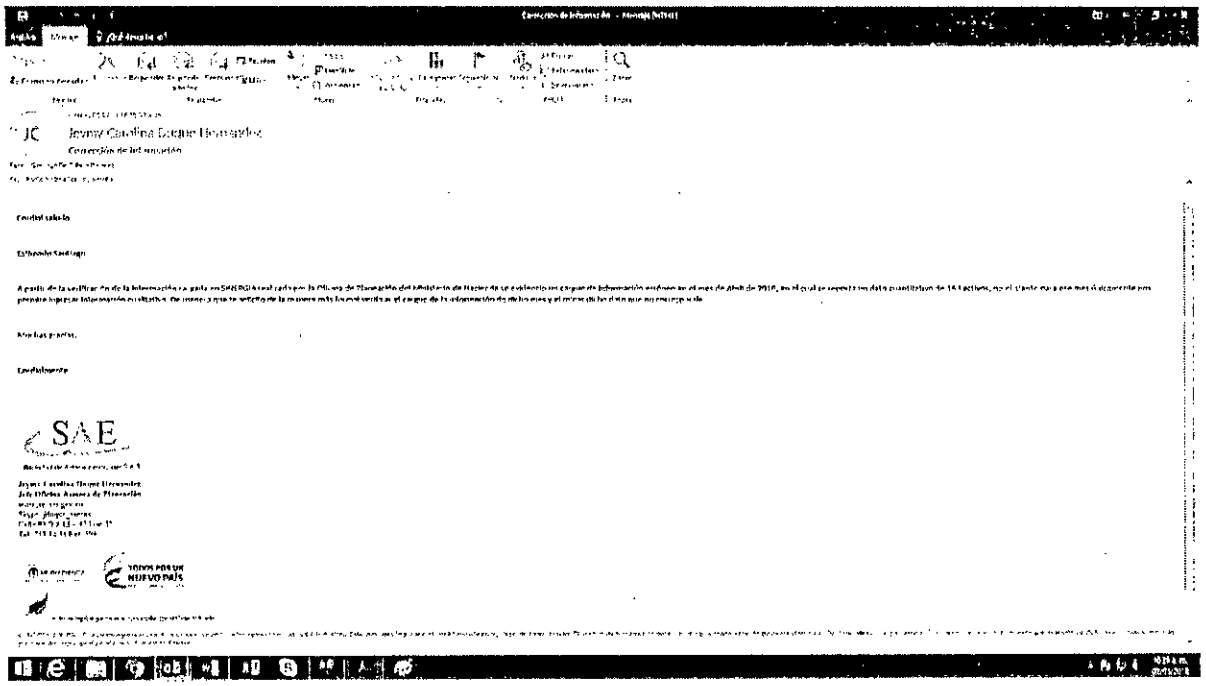
La cantidad de activos saneados para comercialización: • Inmuebles - 493 • Muebles - 94 • Sociedades Activas - 0 • Establecimiento de comercio - No se cuenta con establecimientos de comercio listos para comercializar • Sociedades en Liquidación 9

Mes	Fecha de actualización	Avance cuantitativo

Por otra parte, en el anexo 4.2 señalado por la SAE mediante el correo electrónico, se envía la información de avance de los indicadores dado que no ha sido aprobado el reporte del mes de junio; sin embargo, se hace precisión respecto a información marcada con asterisco respecto a la que indica: "*no es definitiva, toda vez que dependemos de la información de los reportes de los depositarios provisionales*. En cuanto al anexo 4.3 se observa que no se solicita la aprobación de los indicadores como señala la respuesta, sino la corrección de información erróneamente reportada: "*A partir de la verificación de la información cargada en SINERGIA realizada por la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda se evidencio un cargue de información erróneo en el mes de Abril de 2016, en el cual se reporta un dato cuantitativo de 163 activos, no obstante para ese mes únicamente nos permite ingresar información cualitativa. De manera que te solicito de la manera más formal verificar el cargue de la información de dicho mes y eliminar dicho dato que no corresponde.*"

Tales circunstancias ratifican las deficiencias de control interno no sólo por remisión tardía de la información, sino por la calidad en la misma.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA



Ahora bien, para la CGR es claro que la SAE debía subsanar el error que se identificó en el cargue del indicador, máxime cuando el DNP en correo electrónico del 18 de noviembre de 2016 (Anexo 4.5) señaló: "*agradecemos nos sea remitida de manera urgente la justificación del logro a la fecha toda vez que se observa una desviación respecto del valor esperado al cierre del mes de octubre.*" En todo caso, cabe anotar que en la presente auditoria no se está evaluando la validación, certificación y aprobación realizada por el DNP y la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda, sino los resultados de los indicadores y la gestión de la SAE para la generación y reporte de información consistente y oportuna que sustente la toma de decisiones.

En cuanto al comportamiento del indicador *"Activos que registran productividad a cargo de la SAE"*, la SAE no desvirtúa las cifras del indicador presentadas; justifica los resultados de la productividad en 90 días, tiempo que tarda la validación y aseguramiento de la información remitida por los depositarios provisionales; señala las acciones y dinámicas emprendidas para mejorar el cargue de información de contratos, facturación y recaudo, y describe las gestiones de inmuebles ocupados – desalojos y gestiones de efectividad, las cuales no fueron de respuesta inmediata, razón por la que requirió hacer un plan de choque.

Lo anterior no desvirtúa el cuestionamiento del equipo auditor, que se relaciona con los resultados del indicador, que son cada vez menos, cuando la misión y quehacer de la SAE es administrar los bienes inmuebles buscando su productividad y sostenibilidad.

Así las cosas, dado que la auditoria de desempeño está enfocada a evaluar los resultados de la gestión vía desempeño e indicadores adoptados por la administración para el seguimiento, control y la toma de decisiones acordes, con los compromisos adquiridos con el PND, se mantiene el hallazgo considerando la deficiencias en la metodología de medición, resultados alcanzados y demoras en la toma de decisiones generadas por la inoportunidad en los resultados de los indicadores.

Hallazgo 16. Planeación estratégica institucional y plan de acción

El artículo 29 de la Ley 152 de 1994, establece que: *"(...) todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados. (subraya fuera de texto)"*

La Directiva presidencial 09 del 23 de noviembre de 2010 dispone que: *"Las entidades adscritas y vinculadas deberán diseñar el Plan Estratégico Sectorial y los Planes Estratégicos Institucionales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 26 y 29 de la ley 152 de 1994.*

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG adoptado mediante el Decreto Nacional 1499 de 2017 define que: *"el proceso de planeación de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional toma como punto de partida lo previsto en la Ley 152 de 1994, referente a elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo -PND, el Plan Indicativo Cuatrienal y los Planes de Acción Anuales, instrumentos que se constituyen en la base para la evaluación de resultados.*

Los Planes Estratégicos Sectoriales y los Planes Estratégicos Institucionales, formulados para un periodo de cuatro años, además de constituir los Planes Indicativos Cuatrienales de que trata la Ley 152 de 1994, recogerán los lineamientos de las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional. Estos mismos lineamientos serán incorporados a los Planes Anuales de Acción para la formulación de los Planes de Acción Institucionales, cuyo periodo de formulación corresponde a la vigencia anual.

En el marco de MIPG, la planeación se constituye entonces en el mecanismo de articulación, a través de sus tres modalidades: Plan Estratégico Sectorial, Plan Estratégico Institucional y Plan de Acción Institucional. En la elaboración de tales instrumentos se deben tener en cuenta los principios generales de autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad y coherencia, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes."

El plan estratégico institucional de la SAE contiene 16 objetivos estratégicos distribuidos en cuatro dimensiones (aprendizaje y desarrollo, procesos internos,

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

clientes, y financiera), dentro los cuales se establecieron los objetivos y metas que tienen relación directa con la recepción y registro de bienes, diagnóstico y alistamiento de bienes, disposición final y temporal de los bienes; así como lo inherente a la evaluación y control.

El plan estratégico institucional de SAE para 2015 – 2018[60], plantea las siguientes metas, en relación con el objeto de la auditoría:

"Ingresos por comercialización: *"SAE S.A.S Diseñará e implementará procesos efectivos y eficientes para el alistamiento de activos para comercialización. Contará con procedimientos que permitan efectuar ventas directas de acuerdo con la normatividad vigente. Contará con mecanismos para ventas a través de operadores de comercialización. Comercializará, directamente o a través de operadores, el 80% de bienes inmuebles urbanos extintos a enero de 2015. (...) Liquidará el 95% de las sociedades en liquidación extintas a junio de 2015".*

Productividad de Activos: *"SAE S.A.S contará con un modelo automatizado y objetivo de registro, asignación, seguimiento, control y evaluación de depositarios y liquidadores del FRISCO para las tres líneas de negocio (muebles, inmuebles y sociedades). (...) Aumentará la proporción de inmuebles incautados productivos a razón de 15 % por año para los últimos tres años del cuatrienio.*
Contará con depositarios o liquidadores asignados para el 100% de las sociedades incautadas con activos (activas y en liquidación)"

En seguimiento a los ingresos por comercialización, se evidencian deficiencias en el establecimiento de las metas e indicadores desarrollados en el plan estratégico institucional, que conlleva a que la SAE no dé cumplimiento a las metas establecidas, tal como se evidencia a continuación:

1. En la meta inherente al diseño e implementación de procesos efectivos y eficientes para el alistamiento de activos para comercialización y elaboración de procedimientos para realizar ventas directas; el plan no describe la estrategia para hacerlos efectivos y eficientes, ni los indicadores que le permitan establecer que cumplen con dichas cualidades.

2. Frente a la meta de Comercializar, directamente o mediante operadores, el 80% de bienes inmuebles urbanos extintos a enero de 2015, es de anotar que el Plan no señala cuántos bienes se encontraban en dicha situación, por lo que se infiere no se definió línea base. No obstante lo anterior, se verifica el tema en los planes de acción anuales en relación con el plan estratégico institucional, encontrando que:

[60] Publicado en la página Web y consultado por la CGR el 23 de abril de 2018

Para 2016 se plantean las metas de "*generar recursos económicos a través de venta de activos extintos mediante la figura de ventas directas por expropiación administrativa o beneficio general*", "*Generar recursos por ventas en CISA*" con metas definidas como "*por estimar*", *sin que se defina meta especifica para la vigencia.*

A 23 de abril de 2018 la entidad no ha publicado el seguimiento a los indicadores para el cuarto trimestre de 2017. Para el tercer trimestre señala que el cumplimiento total de la meta de ingresos por comercialización es del 18%, debido a que la comercialización de sociedades es del 0%, comercialización de bienes muebles 0%, comercialización de bienes inmuebles sociales 43%, y comercialización de bienes inmuebles no sociales 30%, entre otros aspectos.

Por otra parte, si bien el plan estratégico institucional señala que liquidará el 95% de las sociedades en liquidación extintas a junio de 2015, a 2017 no se evidencian indicadores en este sentido. Con base en lo anterior se deducen deficiencias en el seguimiento al Plan Estratégico y de Acción que le impiden a la organización adoptar acciones preventivas y correctivas que ajusten el quehacer institucional al cumplimiento de las metas propuestas.

En relación con el objetivo estratégico de productividad de activos, si bien quedó planteado contar con un modelo automatizado y objetivo de registro, asignación, seguimiento, control y evaluación de depositarios y liquidadores del FRISCO para las tres líneas de negocio (muebles, inmuebles y sociedades) y se tiene una herramienta para desarrollar esta asignación, no quedó planteado dentro de las metas.

Caso similar ocurre con el objetivo estratégico de *"aumentar la proporción de inmuebles incautados productivos a razón de 15 % por año para los últimos tres años del cuatrienio"*, en tanto no se evidencian metas, indicadores con líneas base sobre este aspecto para las vigencias 2015, 2016 y 2017.

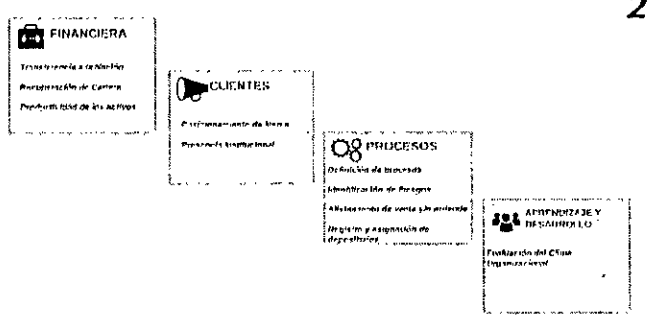
Con base en lo anterior, la CGR concluye que el Plan Estratégico Institucional de la SAE presenta deficiencias estructurales en su construcción (determinación de objetivos, metas organizacionales y estrategias para alcanzarlas); en su alineación con el plan de acción, y en la determinación de indicadores de seguimiento y monitoreo, adicional al hecho de que, a 31 de diciembre de 2017, evidencia incumplimientos en sus objetivos de comercialización y productividad de activos, actividades misionales dentro del proceso, sin evidenciarse acciones preventivas o correctivas efectivas que orienten la gestión al logro de los resultados propuestos, cumpliendo estándares de calidad y optimización de los recursos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

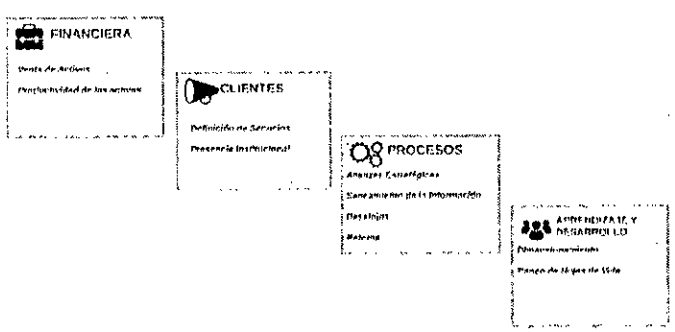
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Mediante oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018, la SAE manifestó en relación con el diseño e implementación de procesos efectivos que: *"La SAE desarrollo su plan estratégico para el cuatrienio durante el primer trimestre del 2015, momento en el que se encontraban en el entendimiento de los procesos, la dinámica de la organización, y reconocimiento de la información, junto con la realidad del inventario recibido por la DNE. Por lo que en dicho documento se plasmaron estimaciones y proyecciones a la operación del cuatrienio y desde su creación no ha surtido ningún tipo de ajuste oficialmente. No obstante, se ha utilizado el instrumento de planes de acción de cada una de las vigencias para establecer las acciones precisas a desarrollar durante año, vinculando iniciativas estratégicas y acciones que están encaminadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos. De manera que en cada uno de los años se han tenido diferentes enfoques en la gestión, descritos a continuación:*

Plan Estratégico Institucional ***2015***



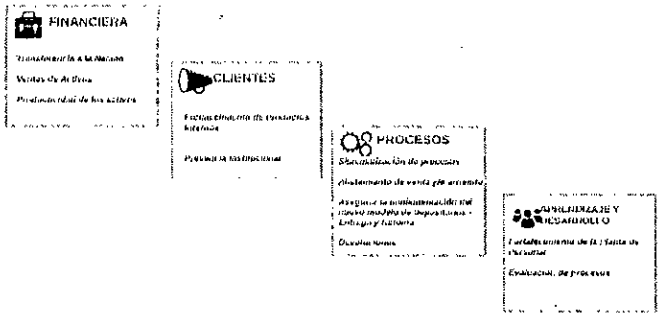
Plan Estratégico Institucional ***2016***



2017

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Plan Estratégico Institucional



Para la definición de las iniciativas y acciones estratégicas mencionadas, se desarrollaron ejercicios de análisis con el acompañamiento del equipo directivo y para el año 2016 se contó con la participación de todos los funcionarios de la organización con un esquema de áreas orientados a definir sus iniciativas estratégicas las metas y proyectos a desarrollar.

Ahora bien, con ocasión al indicador mencionado de ventas directas, a partir del año 2016 se establecieron iniciativas orientadas a la venta directa a través de cuotas partes, daciones en pago y cruce de cuentas, desarrollando por medio de la Presidencia de SAE un recorrido a nivel nacional con los alcaldes y gobernadores con el fin de incentivar mecanismos de administración y venta como lo fue el cruce de cuentas. Como consecuencia a esto, se obtuvo la venta directa a través de cruce de cuentas con la Alcaldía de Cali frente al edificio de Bulevar de la Sexta por un valor de $5.910'000.000 representados en 291 FMI, consolidada para el año 2017.

Con relación a la afirmación "Frente a la meta de Comercializar, directamente o a través de operadores, el 80% de bienes inmuebles urbanos extintos a enero de 2015, es anotar que en ninguna parte del documento señala cuantos bienes se encontraban en dicha situación, por lo se infiere no existe linea base. No obstante, lo anterior, se verifica el tema en el plan de acción para 2015, 2016 y 2017 en relación con el plan estratégico institucional, encontrando que:

Para 2016 se plantean las metas de "generar recursos económicos a través de venta de activos extintos mediante la figura de ventas directas por expropiación administrativa o beneficio general", "Generar recursos por ventas en CISA" con metas definidas como "por estimar", sin que se defina meta especifica para la vigencia."

Es importante indicar que para los años 2015 y 2016, el ejercicio estratégico se realizó únicamente bajo la definición de iniciativas estratégicas orientadas a los objetivos estratégicos, sin embargo, para el 2017 buscando medir la gestión de todas las acciones de la organización se incluyeron a la base de medición, la totalidad de procesos y los productos internos prestados por los mismos, buscando asegurar la alineación de la planeación estratégica con relación a los procesos. Producto de esto se pasa de administrar 110 indicadores en el 2016 a 441 para el 2017, a partir de 95 acciones puntuales de 47 iniciativas.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Ahora bien, la iniciativa a la que hace referencia "*generar recursos económicos a través de venta de activos extintos mediante la figura de ventas directas por expropiación administrativa o beneficio general*" *hace parte de una operación descrita en el procedimiento P-DF1-143 Procedimiento para Venta Directa, el cual se desarrolla a partir de la demanda, por lo que se determinó un indicador que buscará evaluar los procesos de expropiación en curso únicamente, con el fin de evaluar que se diera cumplimiento a las demandas de las entidades que inician la expropiación.*

Frente a la comercialización de activos extintos desde el inicio de la gestión de venta se desarrolló una proyección de alistamiento y enajenación enmarcada en la capacidad operativa de la entidad, la ubicación de los bienes y la absorción del mercado definida para el sector inmobiliario, a partir del cual se estableció el presupuesto de ingresos por comercialización de los años 2016 y 2017 (Ver anexo 1)

En este mismo entendido, se realizaron análisis del promedio de sentencias de extinción de dominio recibidas, con el fin de evaluar la permanencia del proceso de venta con el inventario identificado en ese momento (2015).

Al respecto de la afirmación: "Por otra parte, si bien el plan estratégico institucional señala que Liquidará el 95% de las sociedades en liquidación extintas a junio de 2015, a 2017 no se evidencian indicadores en este sentido para la vigencia 2017. Por lo que se deducen deficiencias en el seguimiento al Plan Estratégico y de Acción que le impiden a la organización adoptar acción preventivas y correctivas que ajusten el quehacer institucional al cumplimiento de las metas propuestas."

Indicadores definidos 2016	***Indicadores definidos 2017***	***Indicadores definidos 2018***
Numero de sociedad en liquidación y papel etapa 3 a 6/ total del universo de sociedades en liquidación y de papel	*número de sociedad en liquidación extintas etapa 3 a 6/ número de sociedades en liquidación extintas*	*número de sociedad en liquidación extintas etapa 3 a 6/ número de sociedades en liquidación extintas*
Numero de sociedad en liquidación etapa 3 a 6/ total del universo de sociedades en liquidación	*número de sociedad en liquidación en proceso etapa 3 / número de sociedades en liquidación en proceso*	*número de sociedad en liquidación en proceso etapa 3 / número de sociedades en liquidación en proceso*
Numero de sociedad de papel etapa 3 a 6/ total del universo de sociedades de papel	*número de sociedad de papel etapa 6/ total del universo de sociedades de papel 100 % FRISCO identificadas*	*número de sociedad de papel etapa 6/ total del universo de sociedades de papel 100 % FRISCO identificadas*
	Cantidad de establecimientos de comercio cancelados/ establecimientos de comercio por cancelar	*Cantidad de establecimientos de comercio cancelados/ establecimientos de comercio por cancelar*
	Cantidad de Sociedades con cambio de etapa en el período/ Total de Sociedades en Liquidación en Proceso	*Cantidad de Sociedades con cambio de etapa en el período/ Total de Sociedades en Liquidación en Proceso*

	Cantidad de Sociedades con cambio de etapa en el periodo/ Total de Sociedades en Liquidación en Extintas	*Cantidad de Sociedades con cambio de etapa en el periodo/ Total de Sociedades en Liquidación en Extintas*
	Cantidad de Sociedades con cambio de etapa en el período/ Total de Sociedades en Liquidación de Papel	*Cantidad de Sociedades con cambio de etapa en el período/ Total de Sociedades en. Liquidación de Papel*

Por lo que se evidencia que si se realiza el seguimiento y control de la gestión en el proceso de liquidación de sociedades.

Frente a la información de "En relación con el objetivo estratégico de productividad de activos, si bien quedó planteado contar con un modelo automatizado y objetivo de registro, asignación, seguimiento, control y evaluación de depositarios y liquidadores del FRISCO para las tres líneas de negocio (muebles, inmuebles y sociedades) y se tiene una herramienta para desarrollar esta asignación, no quedó planteado dentro de las metas."

Con relación al nuevo modelo de administración, el avance de su definición e implementación se evidencia en los siguientes indicadores para cada una de las vigencias, buscando que como consecuencia de esto se lograra el aumento de la productividad de los activos, para la fecha y producto de la última medición se encontró que:

Iniciativa	*Indicador*
Activos recibidos por depositarios removidos	*No, De activos recibidos por los depositarios removidos / Total de activos removidos a depositarios provisionales por medio de acto administrativo comunicados*
Realizar la asignación automática de Depositarios Provisionales y Liquidadores a los activos requeridos por la entidad	*Cantidad de asignaciones de activos realizadas /cantidad de Asignaciones de activos identificadas por realizar*
Entrega de inmuebles a depositarios en administración directa	*Cantidad de inmuebles en administración directa con depositario asignado / cantidad de activos en administración directa*
Entrega de inmuebles a depositarios en depósito provisional	*Cantidad de inmuebles en depósito provisional entregados a nuevos depositarios / cantidad de Asignaciones comunicadas de activos en retoma*

Respecto a la afirmación: "Caso similar ocurre con el objetivo estratégico de "aumentar la proporción de inmuebles incautados productivos a razón de 15 % por año para los últimos tres años del cuatrienio", no se evidenció metas, indicadores con líneas base sobre este punto para las vigencias 2015, 2016 y 2017."

Para este respecto, esta fue una iniciativa descrita en el documento de planeación estratégica pero que se presenta de esta manera específica, no obstante, se cuenta con los siguientes indicadores relacionados con la productividad de los activos en proceso, con su respectivo avance.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

		2016	2017	2018
Recaudo de productividad de Inmuebles arrendados en Deposito Provisional	Valor total recaudado por concepto de arriendos administrado por deposito provisional / Meta por arrendamiento de inmuebles en Deposito Provisional	$ 39,349,831,561	$ 31,782,303,711	$16,518,456,796
Recaudo de productividad de Inmuebles arrendados en administración directa	Valor total recaudado por concepto de arriendos administrado por Administración directa / Meta por Arrendamiento de inmuebles en administración directa	$21,254,795,077	$ 35,127,000,000	$7.000.000.000* aproximadamente
TOTAL DE RECAUDO		$ 60,604,626,638	$ 66,909,303,711	$ 23,518,456,796
			Aumento 9,42%	

Ahora bien, frente a la afirmación de "Con base en lo anterior, el Plan Estratégico Institucional de la SAE presenta deficiencias estructurales en su construcción (determinación de objetivos y metas organizacionales y estrategias para alcanzarlas), aunadas a las deficiencias en su alineación con el plan de acción y determinación de indicadores de seguimiento y monitoreo, adicionalmente a 31 de diciembre de 2017 evidencia incumplimientos en sus objetivos de comercialización y productividad de activos, actividades misionales dentro del proceso, sin evidenciarse acciones preventivas o correctivas efectivas que orienten la gestión al logro de los resultados propuestos, cumpliendo estándares de calidad y optimización de los recursos."

Para el equipo directivo es de vital importancia el desarrollo y cumplimiento de la estrategia, en tal sentido cada año ha realizado diferentes esfuerzos para realizar la mejora de los procesos, en tal sentido se cuenta con tres (3) versiones diferentes por ejemplo los ajustes en el proceso de comercialización y arrendamiento.

Como conclusión, es preciso indicar que dentro de la planeación estratégica se encuentra mapeados todos los procesos de la organización, identificando su avance y gestión, adicionalmente se cuenta con seguimientos trimestrales por cada uno de los líderes y el ejercicio de avance en comité directivo, en donde se realizan los análisis correspondientes y se definen algunas de las mejoras frente al cumplimiento parcial de los indicadores.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

En atención a la respuesta emitida, sea lo primero señalar que la estructuración y diseño de los planes de acción, a la luz de las metodologías de elaboración en Colombia, se realizan de forma coordinada y articulada con la planeación estratégica; de tal manera que el plan de acción oriente la gestión y los recursos a las prioridades establecidas en sus objetivos estratégicos y sirvan de referente de

medición de las metas establecidas a mediano y corto plazo, permitiendo la toma de decisiones oportunas.

A lo anterior se agrega que la construcción de los planes estratégicos institucionales, según la directiva presidencial 09 de 2010, debe comprender la "*misión de la entidad, visión, objetivos y metas cuatrienales, los indicadores, las estrategias, los programas, acciones y productos, el mapa de riesgos que permita identificar y valorar las acciones de mitigación y prevención a considerar en el desarrollo de los programas y del plan de acción anual*" (subraya fuera de texto)

Ahora bien, en cuanto a considerar como meta "*Contará con procedimientos que permitan efectuar ventas directas de acuerdo con la normatividad vigente*", es pertinente señalar que la implementación de procedimientos acordes a las normas vigentes resulta una actividad inherente al quehacer de las entidades gubernamentales y en esencia no configura una meta pues no cuenta con los atributos que posteriormente permitan determinar su cumplimiento.

La SAE señala que no se efectuaron las modificaciones o ajustes a la planeación estratégica, dadas las circunstancias e que se dio la entrega de los inventarios; sin embargo, ello no desvirtúa:

1) Que algunas actividades de los planes de acción son aisladas, frente al componente estratégico, y redefinen las prioridades de la organización, sin tener coherencia con la planeación estratégica, como es el caso del saneamiento de la información.

2) Que se pierde el objetivo de planear a mediano plazo cuando quiera que cada año se modifican, sin oficializar, los planes estratégicos institucionales, como ocurre en este caso con los planes de los años 2015, 2016 y 2017.

3) Que una gestión orientada a resultados implica prioridades a diferentes niveles de la organización a mediano plazo, alineadas con actividades y presupuestos a corto plazo (planes de acción).

Ahora bien, las acciones realizadas por la Presidencia de la SAE con los alcaldes del país para incentivar las ventas directas y el logro obtenido con la Alcaldía de Cali, sólo evidencian un resultado que, cabe señalar, no es referente de medición que permita conocer el grado de eficiencia y eficacia de tal labor.

Por las razones expuestas, se mantiene el numeral 1 del hallazgo.

En relación con el objetivo consistente en lograr la venta del 80% de bienes inmuebles urbanos extintos a enero de 2015, la SAE señala que para 2015 y 2016 estaba en proceso de definición de líneas estratégicas y que a partir de 2017 se

inicia con la medición de los mismos, pasando de administrar 110 indicadores en 2016 a 441 para 2017. Sobre el particular es necesario considerar que no se cuestiona la cantidad de indicadores, por cuanto estos son propios de cada organización, la cual está en la obligación de analizar cuáles son los indicadores necesarios para medir la gestión.

Es de anotar que con su respuesta la SAE remite el indicador "*Entrega de inmuebles a depositarios en administración directa*", cuando la CGR tiene entendido que un bien está en administración directa cuando es administrado por la SAE y, en caso de estar a cargo de un depositario, es depósito provisional; es decir, se entienden como mecanismos de administración excluyentes, razón por la cual no resulta comprensible que los factores a analizar involucren la "*Cantidad de inmuebles en administración directa con depositario asignado*".

Frente a los indicadores relacionados con la productividad de los activos en proceso "*aumentar la proporción de inmuebles incautados productivos a razón de 15 % por año para los últimos tres años del cuatrienio*", la SAE presenta resultados en valores absolutos cuando, dada su construcción "*Valor total recaudado por concepto de arriendos administrado por deposito provisional /Meta por arrendamiento de inmuebles en Deposito Provisional*", se infiere que debe ser un porcentaje, a más de que no se tiene conocimiento de los referentes iniciales que permitan medir el grado de avance de la meta.

A lo anterior se agrega que la SAE no desvirtúa la inexistencia de un dato preciso que permita medir si cumplió con la comercialización del 80% de los bienes inmuebles urbanos extintos a 2015, pues ni en la respuesta ni en los indicadores se define la cantidad de inmuebles que a 2015 presentaban esta situación y que, a su turno, permitiera medir el cumplimiento del objetivo;, por el contrario, la respuesta está encaminada a señalar que dicha iniciativa está dentro del procedimiento para venta directa, el cual considera la demanda y determina un indicador para evaluar únicamente los procesos de expropiación en curso, no obstante que el objetivo estratégico está orientado al 80% de los bienes inmuebles y no a los ingresos por comercialización, de manera quese trata de dos asuntos diferentes.

En relación con la liquidación del 95% de las sociedades en liquidación extintas a junio de 2015, la SAE no indica el referente planeado y lo alcanzado, es decir, el número de sociedades que debían ser objeto de liquidación en estos cuatro (4) años y el número de dichas sociedades que efectivamente fueron liquidadas; en la respuesta la SAE se limita a relacionar los indicadores construidos sin evidenciar referentes ni logros en cantidades, razón por la cual no se desvirtúa la observación presentada.

Otro tanto ocurre con la falta de publicación del seguimiento a los indicadores para el cuarto trimestre de 2017 y lo resultados al corte del tercer trimestre, pues la SAE no emite pronunciamiento alguno que desvirtúe lo expuesto por la CGR en relación con este aspeto, razón por la cual el hallazgo se mantiene.

Por lo que se refiere al hecho de no incorporar una meta en relación con el objetivo estratégico de productividad de activos, la SAE responde con los indicadores planteados para cada una de las vigencias, lo que significa que la SAE no considera que la existencia de un indicador sin tener una meta como referente no permite adoptar decisiones de fondo frente al grado de cumplimiento. Adicionalmente, la SAE remite la iniciativa y el indicador asociado a dicha iniciativa; sin embargo, no es factible medir si existe un aumento en la productividad de los activos por cuanto no define en qué porcentaje aumentar, es decir que no se tiene un referente que determine si dicho incremento se ajusta o no a las metas definidas.

En relación con el objetivo estratégico consistente en "*aumentar la proporción de inmuebles incautados productivos a razón de 15 %* por año para los últimos tres años del cuatrienio", la SAE INFORMA que sí estableció indicadores y los anexa; sin embargo, no están contenidos dentro del plan estratégico y la información remitida refleja incumplimiento frente a la meta propuesta, que dado su comportamiento se deduce que no se adoptaron las medidas necesarias encaminadas a cumplir con el objetivo propuesto.

Finalmente, es pertinente señalar que en una auditoría de desempeño con enfoque a resultados, los indicadores, sus referentes y su armonización con los planes estratégicos y de acción son insumo relevante en la medición de resultados; no obstante, dada las deficiencias señaladas en el hallazgo no es factible tener una medición respecto del logro de las mismas.

3.1.5 Trámite de devoluciones

¿SAE gestiona de manera oportuna y eficaz los trámites de devoluciones ordenadas por juez o fiscal?

Hallazgo 17. Devolución de Bienes

La Ley 1708 de 2014 establece en el Artículo 106. Devolución de Bienes: *"Ejecutoriada la decisión del juez que ordena la entrega de bienes, el administrador le comunicará al interesado a la dirección que figure en el expediente del proceso de extinción de dominio, que los bienes se encuentran a su disposición y le informará del procedimiento para su devolución.*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El mecanismo de administración provisional de los bienes que se haya utilizado durante el trámite del proceso de extinción deberá mantenerse, hasta que se produzca la devolución efectiva a su titular. *(La negrilla es nuestro)*

Así mismo se publicará en un diario de amplia circulación nacional, el primer sábado de cada mes, un aviso que enliste las sentencias que ordenan la devolución de bienes a los interesados para informarlos que se encuentran a su disposición dichos bienes. Adicionalmente el listado de las sentencias se publicará en la página web de la entidad.

PARÁGRAFO 1o. *En el caso de bienes productivos, al momento de la devolución deberá hacerse entrega del bien afectado junto con sus frutos o productos, previo descuento de los costos y gastos en que haya incurrido el administrador para el mantenimiento del bien.*

PARÁGRAFO 2o. *Si el administrador introdujo mejoras necesarias para el mantenimiento del bien, el propietario deberá cancelar el valor de las mejoras para obtener su devolución.*

PARÁGRAFO 3o. *<Parágrafo adicionado por el artículo 25 de la Ley 1849 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos en que se instauren procesos judiciales o administrativos en su contra por el estado de los bienes objeto de devolución, el administrador del Frisco deberá llamar en garantía a los contratistas, destinatarios y depositarios provisionales de los mismos.*

Tal disposición fue reglamentada a través del Decreto 2136 de 2015, Artículo 2.5.5.9.1. Devolución de Bienes, que establece: *"Una vez proferida y comunicada la decisión judicial debidamente ejecutoriada que ordena la devolución de un bien en el proceso de extinción de dominio, el Administrador del Frisco le informará al interesado a la dirección que figure en el expediente del proceso que los bienes están a su disposición.*

El Administrador del Frisco mediante acto administrativo dispondrá lo necesario para dar cumplimiento a dicha decisión judicial, previa deducción del pago de las mejoras previstas en el presente título, sustentado en los estados financieros.

En todos los casos en que el Administrador del Frisco deba devolver o entregar los bienes aprehendidos por decisión judicial, se procederá de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. Los bienes se devolverán en el ***estado en que se encuentren*** *con sus frutos en caso de que existieren, descontando los pagos efectuados por concepto de impuestos, los costos y gastos en que se haya incurrido por la administración de los bienes. Si se introdujeron mejoras necesarias para el mantenimiento del bien el propietario deberá cancelarlas previamente.*

2. Si la enajenación ya se hubiere efectuado o si el bien se hubiere destruido, se devolverá el valor de la venta más los rendimientos financieros generados.

Artículo 2.5.5.9.2. Entrega física. *El Administrador del Frisco efectuará directamente o a través de un delegado la entrega física del bien a favor de quien se ordenó, en el estado en que se encuentre.*

La devolución física de los inmuebles que se encuentren arrendados operará adicionalmente con la cesión del contrato de arrendamiento a favor de la persona indicada por la autoridad judicial competente. Cuando exista proceso judicial respecto de los contratos de arrendamiento, el Administrador del Frisco efectuará la cesión de los derechos litigiosos a favor de la persona indicada por la autoridad judicial.

Artículo 2.5.5.9.4. Bienes no reclamados*. Los bienes respecto de los cuales se ordenó su devolución que no han sido reclamados por el beneficiario de la orden judicial, podrán ser enajenados por el Administrador del FRISCO, para lo cual aplicará las normas para la enajenación de Bienes del FRISCO establecidas en el presente Capítulo 3 del presente título, previo agotamiento de los requisitos exigibles en el artículo 109 de la ley 1708 de 2014.*

El Artículo 109 de la Ley 1708 de 2014: "Prescripción especial. Pasados tres (3) años para bienes muebles y cinco (5) años para inmuebles, contados a partir de la ejecutoria de la providencia que ordena la devolución de bienes o recursos, sin que hayan sido reclamados, el administrador deberá instaurar la acción civil para que se reconozca la prescripción adquisitiva de dominio especial a la que se refiere este artículo, o interponer dicha circunstancia como excepción en reclamaciones reivindicatorias de los terceros interesados."

Por su parte, la Metodología de Administración de Bienes del FRISCO acoge lo dispuesto respecto a Devoluciones en el Decreto 2136 de 2015, es así como SAE establece los procedimientos P-DF2-086 Entrega de Activos por Devolución y P-DF2-087 (Versión 2 del 30 de agosto de 2016) Alistamiento para la devolución de activos, en el cual se establecen, entre otras, las siguientes actividades para efectuar la devolución:_*"(...)*

5. Solicitar la revisión de la providencia (..).
6. Si la providencia cumple con las características esperadas se le informa al área misional mediante correo electrónico la proyección de la resolución que acata la orden de devolución (....)
7. Solicitar piezas procesales o aclaración En caso que la providencia no cumpla con las características esperadas, se proyecta un oficio a la autoridad judicial, solicitando las piezas procesales o aclaraciones pertinentes. (...). Así mismo se deberá informar la situación a la gerencia misional y se incorpora el documento en la carpeta documental del o los activos relacionados (...)16."Verificar Estado de Ocupación. Mediante la revisión de las actas de visitas técnicas, correos electrónicos o telefónicamente (...).
Dicha información deberá ser actualizada en el aplicativo que administra el inventario SAE.
17. En caso de que el inmueble se encuentre ocupado ilegalmente continúa con el procedimiento de desalojos; (...)

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(...)
"23. Solicitar estado de cuenta del activo. (...) Junto con la solicitud, se deberá adjuntar al expediente documental del activo, los informes de gestión generados por depositarios o liquidadores y cualquier otra información relevante sobre la administración del mismo.
25. Consultar aplicativos de administración de inventario. Consultar la información financiera contenida en los sistemas de información que administra el inventario del activo, identificando los movimientos financieros realizados durante su administración.
26. Identificar recaudos y afectación del activo.(...) identificando los movimientos financieros realizados durante su administración. (...)
28. Liquidar pasivos y activos que afecten la cantidad de dinero a restituir al afectado u depositario. (...)
29. Proyectar certificación de estado de cuenta. En caso de que el bien sea productivo, se diligencia el Formato Estado de Cuenta del activo, código F-DF2-128, en el que se especifique los gastos generados por mejora y mantenimiento, así como los ingresos obtenidos durante la administración del mismo. (...).
30.Revisar y Firmar certificación. El Gerente Financiero deberá verificar y firmar el Formato de Estado de Cuenta de activo. Una vez suscrito el documento se bloquean los pagos a realizar para el respectivo activo. (...)
31. Recibir los respectivos formatos y validar que se dispone de los dineros a restituir. Dicha validación se efectuará en el F-DF2-128 Estado de cuenta del activo, (...).
32. Proyectar Resolución de devolución. (...) Hacer la entrega del activo de conformidad con el procedimiento P-DF2-086 Entrega de activos por devolución.
33. Informar afectación de activos Mediante el Formato certificación de afectación directa de activos F-GF3-045 se solicita a la Gerencia financiera el pago de los dineros a devolver de acuerdo con la información registrada en el formato Estado de cuenta del activo, código F-DF2-128, dando continuidad al procedimiento de pagos P-GF3-020 (Si aplica). Registrar la afectación contable de los activos del FRISCO.
34. Identificar soportes de pago. Una vez recibida la respectiva certificación de afectación de activos, se deberán recaudar los documentos soporte para causar el pago en favor del beneficiario de la orden judicial y/o quien este designe."[61]

Al revisar 16 casos en los que se ordena la devolución de inmuebles involucrados en proceso de extinción de dominio, la CGR evidenció que, en general, no se ha verificado el estado de ocupación del bien y, en los pocos casos en que sí se ha hecho tal verificación y su resultado es que el predio tiene ocupación ilegal, no existe evidencia de que la entidad hubiere llevado a cabo el procedimiento de desalojo.

[61] Cabe anotar que el anterior procedimiento fue modificado mediante la Versión 3 del 25 de abril de 2017, dentro de los cambios más significativos está: (...)se expide el Acto administrativo (actividad No. 15), y posteriormente se realiza el estado de cuenta del bien (actividad No. 23).

Adicionalmente, de la muestra realizada de devolución de bienes inmuebles a 31 de diciembre de 2017, sólo los inmuebles que cuentan con resolución de devolución y acta de entrega física al beneficiario de la orden judicial, fueron retirados del inventario que administra la SAE.

También se evidenció que no existe en el expediente digital copia de los formatos diligenciados del estado de cuenta de los activos (F-DF2-128), certificación de afectación directa de activos (F-GF3-045) en el cual la Gerencia Financiera solicita el pago del dinero a devolver en el caso de los inmuebles que obtuvieron productividad, ni certificaciones del pago a favor de los beneficiarios de la orden judicial de devolución.

La información contenida en los expedientes no permite generar la trazabilidad de la información financiera incluida en los informes de gestión de los depositarios ni la elaboración del estado de cuenta por parte de la SAE.

En términos generales se estableció demora superior a seis (6) meses en la expedición del acto administrativo de devolución. Si bien las normas y procedimientos aplicables a la entidad no establecen un plazo perentorio para expedirlos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena la devolución del inmueble a favor del afectado, es necesario destacar que la tardanza en su expedición conlleva riesgos frente a eventuales procesos judiciales de acciones de reparación directa por los perjuicios causados a los propietarios, en razón al incumplimiento y/o la demora en la devolución de los inmuebles, lo que ocasionaría deterioro de los recursos del FRISCO.

Lo anterior se presenta por deficiencias en la planeación, ejecución y supervisión del procedimiento de alistamiento para devolución de activos, en lo concerniente al cumplimiento de las actividades y la generación del registro documental correspondiente, y en la falta del establecimiento de términos para cumplir tales actividades una vez la SAE recibe la providencia judicial que ordena la devolución.

A diciembre 31 de 2017 la SAE reportó que de 1.041 órdenes judiciales ejecutoriadas que ordenaban la devolución de inmuebles recibidas por la entidad para el periodo 2015 a 2017, 1.013 ya cuentan con oficio de cumplimiento o Resolución, de las cuales 477 ya fueron entregadas al afectado y 536 se encuentran pendientes de entrega.

Tabla 16. Devoluciones entre 2015 - 2017

Devoluciones con resolución ejecutoriada	2015	2016	2017	total	inmuebles entregados	inmuebles sin entrega
Ordenes Con Acto	123	388	502	1.013	477	536

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Administrativo						

Fuente: SAE Elaboró: Equipo Auditor

Se destacan bienes inmuebles con más de un (1) año de ejecutoriada la decisión judicial que ordena la devolución sin que a 31 de diciembre de 2017 se hubiera proferido el Acto Administrativo; en la mayoría de los casos tampoco se había elaborado el estado de cuenta (Formato F-DF2-128), tal como se muestra a continuación:

Tabla 17 Muestra de expedientes sin resolución de devolución

FMI	No. Matrix	Proceso	Fecha Ejecutoria	Dias Transcurridos	Estado de cuenta
370-218225	10113295020616	826566	13-oct-2015	810	No
232-1686	30116782030292	11030 ED	29-abr-2016	611	No
244-55138	10112603019447	3224 ED	12-jun-2015	933	Si
244-59544	30116611030046	3224 ED	12-jun-2015	933	no
060-10274	10105590006624	244178	03-jun-2016	576	No
260-186178	10111673018517	166623	09-feb-2017	325	Si
148-44715	20100504000504	115528 ED	25-abr-2017	250	No

Fuente: SAE Elaboró: Equipo Auditor

Adicionalmente, en los casos de la muestra analizados se destacan las siguientes situaciones:

1. El bien con FMI 232-1686: Reportado con número de proceso ED 11028, pero registrado en el sistema con el proceso ED 11030. Teniendo en cuenta que el bien también figura en el proceso judicial No. 12977 con fecha de inicio y acta de secuestro del 17 de noviembre de 2016, no procedería una Resolución de Devolución sino actualización de los datos en el sistema.

2. El bien con FMI 357-11233: Aunque la providencia tiene fecha de ejecutoria del 19 de febrero de 2013, a la SAE ingresó el 05 de septiembre de 2016; adicionalmente, se evidenció demora en la aplicación del procedimiento P-PDF2-087, actividades 5, 6 y 7: "*Solicitar revisión de la providencia, y piezas procesales o aclaración (...)*", ya que sólo hasta el 2 de marzo de 2018, 543 días después de recibida, se solicitó aclaración a la Fiscalía de la Resolución de nulidad, ya que ésta hace referencia a otro FMI; lo que ocasiona que la SAE no pueda proferir la resolución de devolución.

   En las bases de datos suministradas por la SAE, esta casa tipo mejoras (casa construida sobre un terreno ejidal), figura ubicada en Ibagué siendo lo correcto Espinal-Tolima según soportes documentales del expediente allegado, entre los que se encuentran el certificado de tradición y libertad

del 5 de febrero de 2013, donde además este predio figura con la especificación "*Falsa Tradición*".

3. El bien con FMI "*MEJORAS*": A 31 de diciembre de 2017 han transcurrido 2.530 días después de ejecutoriada la decisión judicial que ordena la devolución (27/01/2011) y la SAE no ha realizado el soporte o las acciones necesarias para acatar la orden judicial y, como consecuencia de ello, retirar este bien de su inventario, teniendo en cuenta queLla Fiscalía 28 Especializada, mediante la Resolución el 04 de enero de 2011, declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de extinción de dominio, argumentando que *"el inmueble no podía ser materia de extinción de dominio, ya que por ser un terreno baldío es de propiedad estatal"*.

4. El bien con FMI 060-10274: No figuran soportes de los depositarios provisionales del bien. En acta de visita realizada por la DNE del 05/04/2014, se informa que el inmueble estaba ocupado por la Sociedad Portuaria Marítima San Andrés y Providencia, entre las recomendaciones del informe de visita se encuentra el verificar con el depositario el contrato con la empresa que ocupa el predio. No se evidencian acciones de la SAE para la verificación de esta recomendación.

5. El bien con FMI 260-186178: Mediante Resolución 1816 del 11-11-1997 (expedida por la DNE), se destinó el inmueble en forma provisional a la Presidencia de la República - Red de Solidaridad Social - Norte de Santander para el Programa REVIVIR, pero no figuran informes de gestión del destinatario o revocatoria de éste dentro del expediente allegado. Según informe de visita realizada del 09/06/2015, se determinó que la casa presentaba ocupación ilegal, pero no se evidencian actuaciones de la SAE para el desalojo.

6. El bien con FMI 148-44715: Figura con fecha 18/05/2012, Acta de entrega al depositario Inmobiliaria Bustamente Vásquez y Compañía Ltda., ratificado mediante Resolución 0670 del 27/09/2012 (no hay ratificación de la SAE); no obstante, en el expediente aportado no figura informes del depositario ni de visita.

Es de anotar, que para la verificación del procedimiento de devolución de inmuebles que cuentan con resolución y fueron productivos, la CGR recurrió a consultas adicionales al expediente digital, por cuanto los informes de depositarios fueron consultados en la carpeta pública, mientras que los soportes de pago y algunos estados de cuenta fueron suministrados por la SAE.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

7. El bien con FMI 01N-334689: Transcurrieron 386 días después de ejecutoriada la decisión judicial (28/01/2016), hasta que la entidad profirió la Resolución de devolución 17/02/2017.

8. El bien con FMI 01N-478369: Transcurrieron 386 días después de ejecutoriada la decisión judicial (28/01/2016), hasta que la entidad profirió el Acto Administrativo, la Resolución No. 121 del 17/02/2017.

9. El bien con FMI 01N-118475: Transcurrieron 386 días después de ejecutoriada la decisión judicial (28/01/2016), hasta que la entidad profirió el Acto Administrativo, la Resolución No. 121 del 17/02/2017.Según la base de datos de devoluciones, el bien devuelto corresponde a un parqueadero ubicado en Bello – Antioquia, pero en los soportes documentales figura en la ciudad de Medellín.

10. El bien con FMI 060-5111: Transcurrieron 386 días después de ejecutoriada la decisión judicial (28/01/2016), hasta que la entidad profirió la Resolución No. 121 del 17/02/2017 de devolución. El bien aún no ha sido entregado a pesar de que han transcurrido 317 días desde la emisión del acto administrativo de devolución, y en el expediente aportado no figura soportes de las acciones para propender a su entrega.

11. El bien con FMI 001-998232: Transcurrieron 386 días después de ejecutoriada la decisión judicial (28/01/2016), hasta que la entidad profirió la Resolución 121 del 17/02/2017 de devolución.

12. El bien con FMI 001-998234: Transcurrieron 386 días después de ejecutoriada la decisión judicial (28/01/2016), hasta que la entidad profirió la Resolución de devolución 121 del 17/02/2017.

13. El bien con FMI 001-998237: Transcurrieron 386 días después de ejecutoriada la decisión judicial (28/01/2016), hasta que la entidad profirió el Acto Administrativo, la Resolución No. 121 del 17/02/2017.

Las situaciones descritas evidencian falta de eficacia y eficiencia en el proceso de devoluciones por parte de la SAE, en tanto muestran omisión o falta de oportunidad y celeridad en la gestión adelantada para materializar las devoluciones mediante la expedición del acto administrativo correspondiente, la entrega material, y el reintegro a los propietarios de la productividad de los bienes objeto de devolución cuando a ella hay lugar, situación que promueve la posibilidad de que los titulares de los mismos adelanten acciones legales para que la SAE dé cumplimiento a las disposiciones judiciales que ordenan la devolución, hecho que genera mayor carga administrativa y gastos inherentes a la atención de tales procesos.

En la mayoría de los casos, tal situación se presenta por la dificultad para establecer la trazabilidad del Estado de Cuentas del Activo, generada a su vez por la falta de control en la información que sobre el particular están obligados a reportar los depositarios o el administrador de los bienes. Así las cosas, aunque en algunos casos las dependencias competentes suscriben informes de ingresos, gastos y productividad, en las mismas existe dificultad para ser verificadas o contrastadas contra los informes emitidos por los depositarios, aspecto que representa un riesgo en el manejo y administración de los recursos del FRISCO, dada la imposibilidad de soportar las cifras en debida forma.

Pese a la situaciones descritas, a 31 de diciembre de 2017 la SAE no registra procesos judiciales por la causal de demora en la devolución de bienes con fallo en primera instancia, como lo informó mediante oficio AG81-58, en el cual señaló: "(...) Revisado *el reporte de ekogui con corte a 23 de marzo de 2018, el que contiene causales taxativas, no se encontraron procesos con la causal de "demora en el cumplimiento de la orden judicial de entrega del bien".*

RESPUESTA DE LA SAE

En relación con la verificación del estado de ocupación de los bienes, la SAE estima importante precisar lo siguiente:

Los documentos relacionados con los informes de gestión de los depositarios no se incluyen dentro de los expedientes de los inmuebles, sin que lo anterior signifique que no se pueda validar los documentos correspondientes. (...)

Por otro lado, el Formato F-GF3-045 Formato Certificación de Afectación Directa de Activos, se contempla en la actividad 27 del Procedimiento Alistamiento para la Devolución de Activos P-DF2-087 el cual es diligenciado por el solicitante del pago y forma parte de los documentos soporte del trámite de devolución.

Así mismo, la información encontrada en las fuentes de información, es diligenciada en el formato "F-DF2-128 Estado de cuenta de activos", que al ser aprobada la productividad por parte de la Gerencia de bienes inmuebles, es entregado al Área Financiera, fisicamente mediante memorando interno, adjuntando el formato F-DF2-193 Formato Análisis Estado de Cuenta", además, se entrega virtualmente la misma información mediante correo electrónico adjuntando el formato en Excel (F-DF2-128 Estado de cuenta de activos).

Por último, al entregarse al área Financiera, el documento físico del Estado de Cuentas (Formato: F-DF2-128 Estado de cuenta de activos), será archivado en la carpeta del último Depositario quien administró el inmueble hasta el momento de la devolución".

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por lo que se refiere al cuestionamiento que hace la CGR sobre la información contenida en los expedientes, la SAE señala:

"Frente a lo manifestado por la Contraloría en relación con la evidencia de pago a favor de los beneficiarios de la orden judicial de devolución, y que al no existir soporte del pago no existe certeza que se haya cancelado directamente el valor al afectado, se debe mencionar que la Ley 962 de 2005, por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, consagró en su artículo 28 una previsión referida a la racionalización de la conservación de libros de comercio, prescribiendo que "los libros y papeles del comerciante deberán ser conservados por un periodo de diez (10) años contados a partir de la fecha del último asiento, documento o comprobante, pudiendo utilizar para el efecto, a elección del comerciante, su conservación en papel o en cualquier medio técnico, magnético o electrónico que garantice su reproducción exacta". Adicional a lo anterior la Ley 1708 de 2014 obliga a la SAE como administradora de la cuenta especial del FRISCO a elaborar la contabilidad totalmente independiente de la Sociedad.

En virtud de lo anterior, la entidad procedió a conformar las Tablas de Retención Documental con el fin de agrupar la información soporte de la gestión, dentro de las cuales se estableció la serie documental 230.55 COMPROBANTES DE TESORERIA la cual a su vez contempla la tipología documental Comprobante de egreso, que configuran los soportes de los pagos realizados por la entidad, incluidos los correspondientes a las devoluciones de productividad según la descripción de la actividad 31 del mencionado Procedimiento P-DF2-087.

Es menester precisar que las citadas Tablas de Retención Documental cuentan con aprobación por parte del Archivo General de la Nación, según comunicación del 4 de octubre de 2017 anexa".

Por lo que se refiere a la demora en la expedición del acto administrativo de devolución de bienes, la SAE manifiesta:

En primera instancia, se debe tener en cuenta que el administrador del FRISCO, no es parte dentro del proceso de extinción de dominio, por lo cual una vez la autoridad judicial que conoce el proceso decreta una improcedencia, archivo o nulidad en la cual ordena la devolución del activo, la SAE debe esperar a que sea debidamente notificada la decisión y que la misma se encuentre en firme. Es preciso indicar que en algunos casos la notificación puede ser inmediata, no obstante, en otros casos la SAE no es notificada, o solo se tiene conocimiento de la orden de devolución a través de las peticiones del beneficiario de la orden judicial y/o propietario, por lo cual, al administrador del FRISCO le surge la obligación de devolución cuando es debidamente notificada y la decisión se encuentra en firme.

Así mismo, en el evento en que la decisión no es clara, registre inconsistencias entre el beneficiario de la devolución y el propietario del bien, cuando se presente en el fallo

errores en la identificación del activo, cuando no está debidamente ejecutoriada, entre otras situaciones, se procede a solicitar la respectiva aclaración judicial.

Una vez se cuenta con la decisión judicial en firme y las aclaraciones son resueltas, el administrador del FRISCO procede a expedir el respectivo acto administrativo de devolución.

Es importante aclarar que inicialmente el procedimiento establecía que para la expedición del acto administrativo de devolución se requería dos insumos, por una parte, las Gerencias Regionales debían realizar la visita de inspección al predio y determinar su estado de ocupación y estado administrativo y por otra parte la Gerencia Financiera y/o Gerencia de Bienes Inmuebles debían expedir el estado de cuenta, con el fin de que dicha información reposara en el acto administrativo. No obstante, con la finalidad de mitigar el impacto en el contingente judicial de la Entidad y agilizar el cumplimiento a las órdenes judiciales, se procedió a modificar el procedimiento con el fin de que el estado de cuenta fuera expedido posterior a la emisión de la Resolución de devolución. De la misma manera, se genera dentro del acto administrativo la orden de entrega física por parte de las regionales.

Así las cosas, con el fin de expedir el acto administrativo, la SAE realiza el estudio y análisis del expediente y la revisión del sistema de información MATRIX, con el fin de determinar el estado actual del inmueble. No obstante, en los casos que no reposa visita reciente, se procede a generar la Resolución con órdenes de entrega de carácter general, determinando las situaciones que se pueden presentar en el momento de realizar la devolución y frente a lo cual la Gerencia Regional encargada debe realizar las gestiones que corresponda según sea el caso:

1. *El bien este administrado directamente por SAE, o a través de un depositario provisional, realizar la debida entrega.*
2. *El bien está ocupado irregularmente, por lo cual hay que proceder al desalojo*
3. *Si hay contrato de arrendamiento y este debe ser cedido.*
4. *Si está ocupado o administrado directamente por el beneficiario y/o propietario del bien o no hay lugar a la entrega del bien.*

Dado lo anterior, una vez se expide la Resolución, las Gerencias Regionales deben establecer el estado físico y administrativo de bien con el fin de materializar la Resolución de devolución, según sea el caso.

Igualmente, la SAE en aras de dar el debido cumplimiento a la devolución de los bienes, constituyó un grupo de apoyo adjunto a la Gerencia de Bienes Inmuebles, con el fin de expedir los estados de cuenta que se encontraban pendientes de gestionar y los que se generan con las nuevas expediciones de actos administrativos, para lo cual deben determinar el estado administrativo de los bienes, verificar los informes de gestión de los depositarios, determinar los ingresos, gastos y retenciones desde la fecha de incautación, hasta la entrega de los bienes, con el fin de establecer la productividad de los mismos.

La Vicepresidencia Jurídica ha adelantado las gestiones tendientes al cumplimiento de órdenes judiciales, atendiendo la totalidad de decisiones allegadas a esta Sociedad, en

las cuales se debe realizar un estudio y análisis para determinar la procedencia o no de la devolución, oficiar en caso de que se requiera aclaraciones judiciales y proyectar los actos administrativos cuando proceden.

Es preciso indicar que de los 1089 FMI reportados a la SAE con corte a enero de 2018 y que se encontraban debidamente ejecutoriados, se había realizado la Resolución de cumplimiento de 1049 FMI, abarcando dentro del plan estratégico de la Vicepresidencia en el año 2017, las decisiones correspondientes a los rezagos de los años anteriores incluyendo la entrega realizada por la extinta DNE, así como las órdenes judiciales reportadas en el año 2017.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que el análisis de la Contraloría debe realizarse a partir del estudio general de la gestión de expedición de actos administrativos, para determinar con claridad que existe un porcentaje mayor de generación de los actos, precisando que de manera excepcional no se han generado los mismos bajo situaciones especiales.

En relación con su afirmación:

> *"A diciembre 31 de 2017 SAE reportó que de las 1.049 órdenes judiciales ejecutoriadas que ordenaban la devolución de inmuebles recibidas por la entidad para el periodo 2014 a 2017, 1.021 ya cuentan con Oficio de Cumplimiento o Resolución, de las cuales 485 ya fueron entregadas al afectado y 536 se encuentran pendientes de entrega".*

Con relación a este punto es importante precisar que para realizar la entrega de los 536 bienes que se encuentran pendientes se debe establecer el estado de ocupación del bien mediante una visita, para lo cual, a la fecha ya se realizaron 436 visitas, que tuvieron como consecuencia la entrega de 325 inmuebles.

Es importante advertir que de las visitas realizadas se determinó que en 54 casos se requiere desalojo los cuales se encuentran actualmente en trámite. Se anexa base de devoluciones por Regional.

Frente a los casos especiales sobre los cuales se señala la demora en la expedición del acto administrativo y la falta del diligenciamiento del estado de cuenta nos manifestamos de la siguiente manera:

Sobre la expedición del acto administrativo:

1. ***FMI 370-218225***

Mediante Resolución 150 del 15 de febrero de 2018 se dio cumplimiento a la orden judicial de devolución, lo anterior dentro del plan especial descrito en las consideraciones sobre las devoluciones.

2. ***FMI 232-1686***

Mediante Resolución 281 del 06 de marzo de 2018 se dio cumplimiento a la orden judicial de devolución. Este cumplimiento de orden judicial obedece al proceso 11028 ED, que decretó la improcedencia extraordinaria frente al bien. No obstante, no hay lugar a la

entrega, teniendo en cuenta que a través del radicado 12977 ED, el bien fue puesto a disposición de SAE y dicho proceso continúa vigente. Es preciso indicar que en el sistema de información MATRIX está registrado con el radicado 12977 ED y no con el radicado 11030 ED.

3. FMI 244-55138

Mediante Resolución 308 del 15 de marzo de 2018 se dio cumplimiento a la orden judicial de devolución, lo anterior dentro del plan especial descrito en las consideraciones sobre las devoluciones.

4. FMI 244-59544

En el momento de la notificación de la decisión, el inmueble no se encuentra registrado dentro del sistema de información de bienes de la Entidad, por lo cual mediante acta de hallazgo # 56 del 06 de septiembre de 2016, se indicó que se procedería a realizar el compendio de la documentación para la creación del expediente administrativo, insumo necesario para expedir el acto administrativo de devolución. Lo anterior de acuerdo al procedimiento de Cumplimiento de Órdenes judiciales.

5. FMI 357-11233

Mediante comunicación CS2016-022631 del 13 de octubre de 2016, esta Sociedad solicitó a la Subdirección de Fiscalías y Seguridad Ciudadana de Ibagué, la remisión de la constancia de ejecutoria y a la vez aclaración de la identificación del bien a devolver. Así mismo, mediante comunicación CS2018-004593 del 02 de marzo de 2018, se reiteró a la autoridad judicial aclaración respecto de la identificación del inmueble, precisando que el FMI puesto a disposición del FRISCO, se encuentra cerrado en el certificado de libertad y tradición. Así las cosas, hasta tanto la situación no sea aclarada por parte del operador judicial, no es procedente realizar la devolución.
Finalmente, se aclara que efectivamente el FMI 357-11233 corresponde a un terreno ejidal ubicado en el municipio de Espinal – Tolima.

6. FMI MEJORAS – MATRIX 30116616030059

Respecto de este inmueble, es preciso indicar que si bien es cierto la orden judicial es del año 2011, la SAE tuvo conocimiento de ésta a través del radicado CE2016-021361 del 08 de septiembre de 2016. Así mismo, en este caso se están adelantando las gestiones para realizar el descargue del bien a través de acto administrativo considerando que, por tratarse de un predio Baldío, no existe claridad jurídica sobre el beneficiario de la entrega bajo la condición del bien, resaltando que no puede configurarse perjuicio alguno frente a la falta de entrega física debido a que el propietario es el Estado.

7. FMI 060-10274

Mediante Resolución 282 del 03 de abril de 2018 se dio cumplimiento a la orden judicial de devolución, dentro del plan de devoluciones mencionado en las consideraciones generales de la observación.

En cuanto al estado de administración del bien el día 29 de septiembre de 2016 se realizó visita de validación por parte de la SAE, en la que se determinó que el inmueble se encontraba ocupado ilegalmente y como consecuencia se solicitó el desalojo a la Vicepresidencia Jurídica.

706

8. FMI 260-186178

Mediante Resolución 85 del 02 de febrero de 2018 se dio cumplimiento a la orden judicial de devolución, dentro del plan de devoluciones mencionado en las consideraciones generales de la observación.

La Gerencia de Asuntos Legales mediante memorando CI2018-001096 de fecha 09/02/2018 notificó a la Regional Centro Oriente la Resolución No 0085 de fecha 02 de febrero de 2018, que dispuso la devolución del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria N° 260-186178, en cumplimiento de una orden judicial, por lo cual esta regional procedió a realizar la visita al inmueble para la entrega al propietario, la cual se ejecutó el día 06 de abril de 2018 a través de la firma del acta de entrega con su correspondiente registro fotográfico.

9. FMI 148-44715

Mediante Resolución 295 del 02 de marzo de 2018 se dio cumplimiento a la orden judicial de devolución, dentro del plan de devoluciones mencionado en las consideraciones generales de la observación.

En relación con este bien el depositario realizó visita de validación de inventario el día 14 de diciembre de 2017, en la cual se determinó que se encuentra ocupado ilegalmente, frente a lo cual se incluyó este inmueble en el Plan especial de desalojos.

(...)

Con respecto al Estado de Cuenta:

Con relación a la observación realizada por la Contraloría sobre el proceso de devolución y sobre los 16 casos que se relacionan en el mismo, atentamente nos permitimos indicar que dentro del procedimiento P-DF2-087 – Alistamiento para la Devolución de Activos, la elaboración del estado de cuenta de los inmuebles objeto de devolución se encuentra en cabeza de la Gerencia de Bienes Inmuebles y el mismo deberá ser remito a la Gerencia Financiera para su revisión analítica.

En virtud de lo anteriormente señalado, a continuación, se relaciona la información correspondiente a los estados de cuenta acorde con los 16 casos que se detallan en la citada observación:

- *Once (11) Estados de cuenta se encuentran aprobados y entregados al área Financiera y posteriormente entregados al área jurídica.*
- *Dos (2) Estados de cuenta se encuentran en elaboración.*
- *Un (1) Estado de cuenta se encuentra aprobado y entregado al área Financiera pendiente de aprobación.*
- *Un (1) Estado de cuenta, no ha sido solicitado a la Gerencia de Bienes Inmuebles, para la elaboración del Estados de Cuenta de los Activos.*
- *Un (1) improductivo*

Item en Oficio de la Contraloria	OBSERVACIONES Gerencia de Inmuebles	FMI	MEMORANDOS INICIAL	MEMORANDO INMUEBLES A FINANCIERA	MEMORANDO APROBACION FINANCIERA	MEMORANDO JURIDICA
1	SE ENCUENTRA EN ELABORACIÓN	370-218225				
2	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	232-1686	CI2017-004428	CI2017-010107	CI2017-010484	CI2017-011105
3	ESTADO DE CUENTA ELABORADO EL 12/02/2016	244-55138				
4	ENTREGADO - PENDIENTE ENVIO A JURIDICA	244-59544	CI2018-003219	CI2018-003263	CI2018-004118	
5	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	357-11233	CI2017-004428	CI2017-009579	CI2017-010538	CI2017-010860
6	EN ELABORACION - MEJORA	3.01166E+13				
7	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	060-10274	CI2017-008538	CI2018-001469	CI2018-002381	CI2018-002973
8	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	260-186178	CI2017-004428	CI2017-011919	CI2017-051597	CI2017-051897
9	EN ELABORACION	148-44715	CI2017-008538			
10	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	01N-334689	CI2017-004428 - BUSTAMANTE	CI2017-006360	CI2017-009309	CI2017-009531
11	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	01N-478369	CI2017-004428 - BUSTAMANTE	CI2017-006360	CI2017-009309	CI2017-009531
12	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	01N-118475	CI2017-004428 - BUSTAMANTE	CI2017-006360	CI2017-009309	CI2017-009531
13	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	060-5111	CI2017-004428 - BUSTAMANTE	CI2017-006360	CI2017-009309	CI2017-009531
14	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	001-998232	CI2017-004428 - BUSTAMANTE	CI2017-006360	CI2017-009309	CI2017-009531
15	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	001-998234	CI2017-004428 - BUSTAMANTE	CI2017-006360	CI2017-009309	CI2017-009531
16	ENTREGADO - FINALIZADO EL PROCESO	001-998237	CI2017-004428 - BUSTAMANTE	CI2017-006360	CI2017-009309	CI2017-009531

Ahora bien, en relación con los 16 casos de devolución mencionados en la comunicación, en el siguiente cuadro se relaciona cada uno de los FMI con la descripción:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

FMI	VALOR	ESTADO	FECHA DE PAGO	FECHA RESOLUCION	No RESOLUCION	No EXPEDIENTE	FORMATO AFECTACION DE ACTIVOS	No PROCEDIMIENTO AFECTACION DE ACTIVOS	CODIGO COMPROBANTE CAUSACIÓN
370-218225	improductivo	No aplica		15/02/2018	150		No aplica	No aplica	
01N-334689	75.851.436	PAGO	20/04/2017	RESOLUCION	121	2010047500475		El formato de afectacion de activos corresponde a los siguientes Numeros de procedimiento de pago (ZEUS): 42759, 42699, 54028, 53541, los cuales estan a nombre del apoderado Jose Daniel Suarez, cuyos pagos se realizaron parcialmente	170401-00053 / 170401-00008 / 171101-00234 /171101-00105
01N-478369	179.885.856	PAGO	20/04/2017	RESOLUCION	121	2010047500475		El formato de afectacion de activos corresponde a los siguientes Numeros de procedimiento de pago (ZEUS): 42759, 42699, 54028, 53541, los cuales estan a nombre del apoderado Jose Daniel Suarez, cuyos pagos se realizaron parcialmente	170401-00053 / 170401-00008 / 171101-00234 /171101-00105
01N-118475	1.968.126	PAGO	20/04/2017	RESOLUCION	121	20100488000488		El formato de afectacion de activos corresponde a los siguientes Numeros de procedimiento de pago (ZEUS): 42759, 42699, 54028, 53541, los cuales estan a nombre del apoderado Jose Daniel Suarez, cuyos pagos se realizaron parcialmente	170401-00053 / 170401-00008 / 171101-00234 /171101-00105
060-5111	14.428.009	PAGO	22/11/2017	RESOLUCION	121	20100501000501		El formato de afectacion de activos corresponde a los siguientes Numeros de procedimiento de pago (ZEUS): 42759, 42699, 54028, 53541, los cuales estan a nombre del apoderado Jose Daniel Suarez, cuyos pagos se realizaron parcialmente	170401-00053 / 170401-00008 / 171101-00234 /171101-00105
001-998232	46.553.008	PAGO	10/04/2017	RESOLUCION	121	20100423000423		El formato de afectacion de activos corresponde a los siguientes Numeros de procedimiento de pago (ZEUS): 42759, 42699, 54028, 53541, los cuales estan a nombre del apoderado Jose Daniel Suarez, cuyos pagos se realizaron parcialmente	170401-00053 / 170401-00008 / 171101-00234 /171101-00105
001-998234	122.736.146	PAGO	10/04/2017	RESOLUCION	121	20100422000422		El formato de afectacion de activos corresponde a los siguientes Numeros de procedimiento de pago (ZEUS) 42759, 42699, 54028, 53541, los cuales estan a nombre del apoderado Jose Daniel Suarez, cuyos pagos se realizaron parcialmente	170401-00053 / 170401-00008 / 171101-00234 /171101-00105
001-998237	2.914.800	PAGO	10/04/2017	RESOLUCION	121	20100449000449		El formato de afectacion de activos corresponde a los siguientes Numeros de procedimiento de pago (ZEUS): 42759, 42699, 54028, 53541, los cuales estan a nombre del apoderado Jose Daniel Suarez, cuyos pagos se realizaron parcialmente	170401-00053 / 170401-00008 / 171101-00234 /171101-00105
232-1686	improductivo	No aplica		06/03/2018	281		No aplica	No aplica	
244-55138	improductivo	No aplica		15/03/2018	308		No aplica	No aplica	
244-59544	improductivo	No aplica		NO TIENE			No aplica	No aplica	
357-11233	improductivo	No aplica		ACLARACION			No aplica	No aplica	
MEJORAS	improductivo	No aplica		NO TIENE			No aplica	No aplica	
060-10274	improductivo	No aplica		03/04/2018	282		No aplica	No aplica	
260-186178	improductivo	No aplica		02/02/2018	85		No aplica	No aplica	
148-44715	improductivo	No aplica		09/03/2018	295		No aplica	No aplica	

Caso 1, 2, 4, 6, 7 y 9: Se menciona que no figura el Formato de Estado de Cuenta de Activo F-DF2-128, al respecto se precisa que para el corte en que se generó la información los bienes relacionados no contaban con acto administrativo, no obstante, a la fecha en la mayoría de los casos se cuenta con el respectivo acto administrativo.

(...)

Así mismo, con relación al numeral 7 de esta observación, relacionada con el Folio de Matrícula 060-10274 es preciso indicar que, consultadas las Bases de Datos disponibles en la Gerencia de Bienes Inmuebles no se evidencia reporte alguno del Depositario. Por lo anterior es preciso indicar que la liquidada DNE, realizó la entrega de este bien en administración de la firma Artemo y Bienes en diligencia de secuestro, y fue entregado sin ningún tipo de informe ni contacto, este depositario no hizo parte del registro de SAE por lo que fue removido.

Vale la pena resaltar que a partir de la visita realizada al inmueble por parte de la Regional competente se estableció el estado de ocupación irregular del bien, por lo que el mismo se incluyó en plan choque de desalojos para hacer efectiva la función de policía administrativa. No obstante, al momento de realizar la respectiva sustanciación del expediente a efectos de determinar la viabilidad de desarrollar dichas funciones, se evidenció en el mismo la falta de piezas procesales de vital importancia, por lo que actualmente se encuentra en ejecución el saneamiento y consecución de dichas piezas.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

Verificada la respuesta, se mantiene la observación en los ítems relacionados a continuación:

Demora en la expedición del acto administrativo: Se confirma la demora, teniendo en cuenta que aunque la SAE no es sujeto procesal del proceso de extinción de dominio, si puede hacer uso del intercambio y actualización de información con otras entidades del Estado, como la Fiscalía y la Rama judicial, para obtener información de los bienes del FRISCO que administra, observando los principios de coordinación y colaboración entre entidades del Estado, señalados en el artículo 6 de la Ley 489 de diciembre 29 de 1998.

De otra parte, analizada nuevamente la base de datos no se desvirtúa la demora, dado que se calculó el tiempo transcurrido entre la fecha de ingreso a la SAE de la orden judicial y la fecha de expedición del acto administrativo, encontrando que estos superan los 9 meses tal como se presenta en la siguiente tabla. Es de anotar, que en 6 FMI la resolución fue expedida en el transcurso de este año, fuera de la fecha de corte de la auditoria.

Tabla 18. Tiempo transcurrido entre la recepción de la orden judicial y la expedición de la Resolución

FMI	N° MATRIX	FECHA DE ENTRADA	No. ACTO AD/TIVO	FECHA ACTO AD/TIVO	días transcurridos ingreso de la Sentencia vs Resolución

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

370-218225	10113295020616	05/11/2015	150	15/02/2018	833
232-1686	30116782030292	13/06/2016	281	06/03/2018	631
244-55138	10112603019447	03/07/2015	308	15/03/2018	986
060-10274	10105590006624	23/02/2016	282	03/04/2018	770
260-186178	10111673018517	24/03/2017	85	02/02/2018	315
148-44715	20100504000504	21/06/2017	295	02/03/2018	254
01N-334689	20100475000475-10	02/05/2016	121	17/02/2017	291
01N-478369	20100475000475-005	02/05/2016	121	17/02/2017	291
01N-118475	20100488000488-001	02/05/2016	121	17/02/2017	291
060-5111	20100501000501-001	02/05/2016	121	17/02/2017	291
001-998232	20100423000423-001	02/05/2016	121	17/02/2017	291
001-998234	20100422000422-001	02/05/2016	121	17/02/2017	291
001-998237	20100449000449-001	02/05/2016	121	17/02/2017	291

Fuente: SAE Elaboró: Equipo Auditor

A la fecha del presente informe no se ha dado cumplimiento a la orden de devolución de los bienes con FMI 244-59544, 357-11233 y "MEJORAS" (No. Matrix 30116616030059).

Adicionalmente, para el FMI 244-59544, la SAE manifiesta: "*En el momento de la notificación de la decisión, el inmueble no se encuentra registrado dentro del sistema de información de bienes de la Entidad, por lo cual mediante acta de hallazgo # 56 del 06 de septiembre de 2016, se indicó que se procedería a realizar el compendio de la documentación para la creación del expediente administrativo, insumo necesario para expedir el acto administrativo de devolución. Lo anterior de acuerdo al procedimiento de Cumplimiento de Órdenes judiciales.*"; es decir, con la respuesta se confirma la demora injustificada, porque a 31 de diciembre de 2017 habían transcurrido casi 16 meses y la SAE aún no ha culminado el proceso de compendio de la documentación necesaria para dar cumplimiento a la orden judicial.

En lo que corresponde al FMI 357-11233 se mantiene lo observado, en tanto la solicitud de aclaración judicial del inmueble a devolver se comunicó varios meses después de recibida la sentencia por parte de la entidad, presentando una demora injustificada en la realización de dichas actividades, 543 días después de que ingreso la sentencia a la Entidad.

Para el inmueble MATRIX 30116616030059 la SAE señaló que: "*es preciso indicar que si bien es cierto la orden judicial es del año 2011, la SAE tuvo conocimiento de ésta a través del radicado CE2016-021361 del 08 de septiembre de 2016. Así mismo, en este caso se están adelantando las gestiones para realizar el descargue del bien a través de acto administrativo considerando que, por tratarse de un predio Baldío, no existe claridad*

jurídica sobre el beneficiario de la entrega bajo la condición del bien, resaltando que no puede configurarse perjuicio alguno frente a la falta de entrega física debido a que el propietario es el Estado.". Esta respuesta no desvirtúa que a 31 de diciembre de 2017, habían transcurrido 479 días después de que a la entidad le fuera comunicada la orden judicial, y según el expediente aportado no se evidencia ningún trámite para dar la claridad jurídica teniendo en cuenta la clase bien a devolver, y para que la ANT pueda disponer de este terreno, ya que es la entidad competente para administrar este tipo de bienes. Si bien el propietario es el mismo Estado, no se puede argüir que no se configura perjuicio, porque la Entidad debe cumplir con lo ordenado judicialmente, sin importar si el afectado es un particular o es el Estado, ya que el terreno está incurriendo en riesgos de desmejora e invasión.

Falta de realización de visitas de verificación y desalojos: Las explicaciones dadas por la SAE no desvirtúan el hallazgo, máxime si se tiene en cuenta que cuenta con funciones legales de policía judicial y, en su condición de administradora debe propender por mantener los bienes saneados físicamente, de acuerdo al artículo 2.5.5.2.1 del Decreto 2136 de 2015 que señala: "*Reglas generales para la administración de bienes. El Administrador del Frisco debe administrar los bienes de acuerdo con los distintos mecanismos establecidos en la ley, y desarrollados en el presente título. Así mismo, debe realizar, entre otras actividades, el seguimiento, evaluación, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes.*"

Como se observa en algunos de los expedientes analizados (FMI 370-218225, 060-10274, 260-186178), y lo corrobora la SAE, fue sólo hasta recibida la orden judicial, que se realizaron las visitas a los inmuebles para verificar su estado de ocupación, y en los casos en que se encontraba ocupado ilegalmente, iniciar el proceso de desalojo.

Con referencia al bien con FMI 060-10274 según la respuesta suministrada transcurrieron 219 días desde que ingresó la sentencia a la entidad (23/02/2016) hasta el día que realizó la visita. En el expediente allegado no figuran soportes documentales que demuestren que a 31 de diciembre de 2017 la SAE hubiera realizado los trámites de desalojo para este predio.

Para el inmueble con FMI 148-44715, se confirma la observación realizada por la CGR, que indica que en general, no se ha verificado el estado de ocupación del bien, y en los pocos casos en que ésta se ha llevado a cabo y ha dado como resultado un informe en el que el predio tiene ocupación ilegal, no existe evidencia que el depositario o la entidad hubiere llevado a cabo el procedimiento de desalojo.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Demora en la entrega de inmuebles que ya cuentan con Resolución de Devolución: Se mantiene lo observado, ya de los 1.013 bienes inmuebles incluidos en las Resoluciones de devolución proferidas u oficios de cumplimiento a 31 de diciembre de 2017, 536 inmuebles (52,91%) aún se encuentran pendientes de entrega física. En su respuesta la SAE argumenta que los bienes no se entregan físicamente hasta que no se establezca el estado de ocupación de los inmuebles y se adelanten las gestiones para realizar los desalojos cuando corresponde; sin embargo, este argumento no resulta de recibo si se tiene en cuenta que la entidad debe mantener saneados física y jurídicamente los bienes administrados, de manera que no es hasta que le es comunicada la orden judicial de devolución que debe realizar las visitas de inspección y, en caso de invasión, propender su desalojo. A 31 de diciembre de 2017, habían transcurrido en promedio 239 días desde que se profirió el correspondiente acto administrativo, y aún no se había realizado la entrega física del inmueble.

Frente a la no existencia de copia del certificado de afectación directa (F-GF3-045) se mantiene lo observado teniendo en cuenta que este formato hace parte de los documentos soporte del trámite de devolución y, así mismo, que como lo manifiesta la SAE: *"Por otro lado, el Formato F-GF3-045 Formato Certificación de Afectación Directa de Activos, se contempla en la actividad 27 del Procedimiento Alistamiento para la Devolución de Activos P-DF2-087 el cual es diligenciado por el solicitante del pago y forma parte de los documentos soporte del trámite de devolución."*

En relación con la inexistencia de copia del Formato Estado de cuenta de los activos F-DF2-128, la entidad aportó los documentos para los bienes con FMI 232-1686, 244-59544, 357-11233, 060-10274, 260-186178, Matrix 30116616030059; sin embargo, los FMI 370-218225 y 148-44715 se encuentran en elaboración, y para los FMI 01N-334689, 01N-478369, 01N-118475, 060-5111, 001-998232, 001-998234 y 001-998237 aportó el mismo formato *"Análisis para estados de cuenta"*, que se encontraba en los expedientes digitales, mismo que contiene la productividad de los anteriores bienes de manera agrupada, y no el Estado de Cuenta individualizado por FMI.

Por lo anterior, se mantiene la observación, pues el estado de cuenta no sólo es necesario para determinar el valor de la productividad a pagar a favor de los afectados de la devolución, sino, también, para realizar las respectivas apropiaciones presupuestales para realizar el pago, siendo claro que este formato hace parte de los documentos soporte del trámite de devolución.

En cuanto a la la copia del soporte de pago, debe aclararse que la CGR en ningún momento glosa el término de permanencia de los soportes ni la conformación de las tablas de retención documental. Lo que la CGR cuestiona es que para cumplir con el procedimiento de devoluciones se requiere, además de la entrega física del bien, la evidencia del pago de la productividad.

Aunque la SAE aportó los extractos bancarios de los pagos a los beneficiarios de la orden judicial, éstos, por si solos, no permiten demostrar que los pagos correspondían a la productividad de los inmuebles devueltos objeto de la muestra, ya que éstos acumulan la productividad de varios inmuebles. Por lo anterior, la CGR tuvo que acudir a Tesorería para desagregar cada transferencia bancaria y tener la certeza del pago realizado a cada afectado por cada uno de los FMI, hecho que demandó de tiempo adicional para las dos entidades, dado que conllevó a la búsqueda de los extractos y posteriormente a la ubicación de los comprobantes de egresos.

Por consiguiente, se mantiene lo observado, teniendo en cuenta que los Estados de Cuenta, los Informes de Depositario y los soportes de pago no reposan en los expedientes digitales, no obstante que el expediente debe soportar documentalmente la trazabilidad de todos las actividades realizadas para dar cumplimiento al procedimiento de devoluciones de inmuebles, y no manejarlo de forma separada e independiente, sino que el expediente debe ser único e íntegro, para que la información esté disponible en cualquier momento y sea de fácil acceso.

3.1.6 Enajenación de activos

¿Las estrategias implementadas para la enajenación de los activos permite el logro de las metas y objetivos que se persiguen con la administración de los bienes del FRISCO?

Hallazgo 18. Enajenación de Bienes Inmuebles

La Ley 1708 de 2014, Capítulo VIII Administración y destinación de los bienes, Artículo 90. Competencia y reglamentación. *"El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO 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 autorizado por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad..."*

Decreto 2136 de 2015, Artículo 2.5.5.3.1.12. Formas de enajenación. *"La enajenación de los Bienes del FRISCO se realizará mediante los mecanismos enajenación establecidos en el presente capítulo, de la siguiente forma: a) Por el Administrador del FRISCO, sin intermediarios; b) A través de un convenio interadministrativo celebrado con Entidades Estatales cuyo objeto social les permita la venta de bienes por cuenta de terceros a través de sus propios procedimientos y, c) A*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

través de promotores mediante el procedimiento que autorice la Junta Directiva del Administrador del FRISCO."

Con base en lo anterior, SAE suscribe el Contrato Interadministrativo CM-011-2015, con CISA, cuyo objeto se plantea así: *"CISA prestará el servicio de comercialización y venta de los inmuebles a un tercero, si ello resulta posible, los cuales serán incorporados por SAE mediante acta de inclusión que harán parte de este contrato.*

PARAGRAFO PRIMERO: La comercialización y venta que realiza CISA recae sobre los bienes inmuebles urbanos ubicados a nivel nacional, los cuales hacen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado FRISCO, con sentencia judicial de extinción de dominio ejecutoriada o con medidas cautelares decretadas en proceso de extinción de dominio y/o conexos..."

El protocolo comercialización de inmuebles que hace parte del contrato interadministrativo CM-011-2015, el cual tiene por objeto: "*Este documento tiene como propósito definir las políticas, actividades, procedimientos y responsabilidades involucrados en el proceso de comercialización de bienes inmuebles dentro del marco de cumplimiento de la cláusula vigésima del contrato CM-011-2015 celebrado entre la Sociedad de Activos Especiales SAS – SAE y Central de Inversiones SA – CISA el dia 25 de marzo de 2015 y las normas y disposiciones vigentes aplicables para la venta de inmuebles.*

ALCANCE: El proceso de comercialización de bienes inmuebles del mencionado contrato inicia con la entrega o carga de la información y los documentos de los bienes por parte de SAE, y termina con la entrega física de los mismos a los compradores, entrega que estará a cargo de CISA con el acompañamiento de SAE en caso de ser necesario, pasando por la entrega documental del archivo del proceso a SAE y el pago de comisión a CISA." respecto de los que precisa:

"(...) 8.7.7 ENTREGA FÍSICA Y DOCUMENTAL "*CISA coordinará con la SAE y el cliente la entrega física de los inmuebles, una vez registrado el acto de compraventa en el folio de matrícula del inmueble. Para ello la SAE deberá informar a CISA la fecha, hora, lugar y datos del contacto para la entrega física del inmueble. (Así como cualquier otro requerimiento que deba cumplir el cliente para la diligencia de entrega)"*

Se hizo entrega al equipo auditor de la base de datos del histórico de comercialización a diciembre 31 de 2017, en la que se evidenció:

* CISA informa con oficio 2018ER0029945 del 23 de marzo de 2018 que a 31 de diciembre de 2017 ha recibido 1.010 FMI para comercializar; sin embargo, la SAE manifestó en oficio CS2018-007193 del 11 de abril de 2018 que ha transferido a CISA 694 FMI. Lo anterior evidencia una diferencia de 316 FMI y, con ello, deficiencias en la administración y conciliación de información, que genera para este órgano de control incertidumbre respecto de los bienes entregados para comercializar, aunado, a fallas de control y seguimiento en este tipo de bienes.

* Los informes de CISA por las vigencias 2015, 2016 y 2017, remitidos a la SAE muestran que a 31 de diciembre de 2017 la SAE ha retirado 299 FMI de las 1.010 que habían sido trasferidas, que representan 63 unidades de bienes inmuebles con el propósito de: i) definir temas de importancia previos a la comercialización, ii) adelantar un proceso jurídico previo a la comercialización, iii) solucionar diferencias en áreas entre la reportada por Catastro y los títulos de tradición, y iv) retirar inmuebles hasta tanto no haya certeza respecto a la procedencia de la venta, entre otros. Adicionalmente, salieron de comercialización 140 inmuebles por vencimiento de avalúos.

* Los aplicativos de CISA rechazaron inmuebles trasladados por la SAE por inconsistencias como: Inmuebles sin estado de ocupación, falta estado jurídico del inmueble, faltan impuestos prediales, la dirección no corresponde a la enviada en el avalúo ni en el folio de matrícula, las áreas del terreno no corresponden, no se confirma el valor del avalúo, no se confirma precio base de venta y avalúo comercial vencido.

Estas situaciones restan celeridad y eficacia al proceso de enajenación; e impactan el objetivo del administrador del FRISCO que es el fortalecimiento del sector justicia, inversión social, política de drogas, desarrollo rural, atención y reparación de víctimas de actividades ilícitas, toda vez que los recursos que alimentan estos programas están supeditados a que se devuelvan los bienes inmuebles a la etapa de alistamiento o saneamiento físico, jurídico y administrativo.

*De otra parte, la SAE reporta a la CGR sobre el inmueble 50N-20088435 que: "*no procede la entrega debido a que el comprador es el arrendatario del predio*". Ahora bien, con la información remitida por la SAE se genera incertidumbre sobre el ingreso de los recursos, dado que siendo un bien en depósito provisional, que está arrendado, no se reportó a la CGR ingresos por este concepto, pero sí gastos $4.200.500.

* La SAE retiró de CISA el 17 de abril de 2017 el inmueble con FMI 300-31904, casa ubicada en la Calle 4A 22B - 05 en Bucaramanga, en razón a que el inmueble ya había sido vendido por la DNE desde el 11 de septiembre de 2013.* Si bien CISA remitió 12 encuestas postventa para medir el grado de satisfacción, de la cuales se recibieron 7, donde se evidenció que las mismas no son utilizadas por la SAE para mejorar sus procesos internos. A la pregunta: *"¿Considera que los tiempos acordados en la negociación se cumplieron?"*, en 3 encuestas, equivalentes al 43%, se manifestó que NO debido a situaciones como: lleva 8 meses y no ha recibido el inmueble, se aplazó cuatro veces la firma de la escritura y se ha dilatado la firma de la escrituración, entre otros.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Lo anterior evidencia que la gestión de saneamiento y alistamiento de los bienes para comercializar realizada por la SAE como administrador de los bienes del FRISCO no es eficiente, lo cual puede afectar la oportuna generación de recursos provenientes de la enajenación para los propósitos a los que contribuye la administración de los bienes del FRISCO.

Respuesta de la SAE

Mediante oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018 la SAE manifestó en relación con las diferencias de información reportadas entre CISA y SAE que: " *Respecto de la información de las matriculas inmobiliarias entregadas a CISA para comercialización a corte 31 de diciembre de 2017, la Gerencia Comercial como supervisora y ejecutora del contrato interadministrativo 011 de 2017 que tiene como objeto la comercialización de inmuebles, se permite informar que a corte 31 de diciembre de 2017, SAE entrego un total de 1.010 matriculas inmobiliarias a CISA para su comercialización y las mismas se discriminan así:*

ESTADO	No. Inm.	No. Matrículas	VALOR AVALÚO	PRECIO BASE DE VENTA	PASIVOS INCAUTACIÓN	VALOR VENTA
DISPONIBLE	101	131	$ 206,894	$ 214,304	$ 0	
EN PUJA	2	3	$ 625	$ 625	$ 0	
APROBADO	3	3	$ 6,182	$ 6,415	$ 0	$ 5,642
PROMETIDO	31	39	$ 13,696	$ 13,812	$ 21	$ 14,674
ESCRITURADO	16	20	$ 15,039	$ 15,662	$ 58	$ 15,687
REGISTRADO	148	266	$ 46,261	$ 46,630	$ 63	$ 47,837
NO DISPONIBLE	140	240	$ 68,056	$ 69,390	$ 0	
EN REVISIÓN	5	9	$ 1,780	$ 1,983	$ 0	
SUBTOTAL	446	711	$ 358,532	$ 368,822	$ 141	$ 83,840
RETIRADO	63	299	$ 7,668	$ 8,301	$ 127	

Relacionado con los 299 FMI retirados de CISA, SAE manifestó que:

"Frente a los inmuebles que se retiraron del proceso de comercialización con CISA, es decir, las 299 matrículas inmobiliarias, nos permitimos informar lo siguiente:

- *291 matriculas inmobiliarias corresponden al centro comercial Boulevard de la sexta, ubicados en la ciudad de Cali-Valle, estos predios se retiraron del proceso de comercialización, teniendo en cuenta que SAE realizó venta directa con la Alcaldía de Santiago de Cali, en un proceso de cruce de cuentas por las deudas de impuestos prediales existentes en los inmuebles de propiedad del FRISCO ubicados en la ciudad de Cali. (proceso contemplado en la normativa que rigen los activos del FRISCO).*
- *4 matriculas inmobiliarias se retiraron del proceso para unificarse con otras matriculas inmobiliarias y así conformar unidades comerciales, en la actualidad dos de estas unidades ya fueron vendidas y dos se encuentran disponibles para venta. (Matriculas inmobiliarias vendidas: 001-241709, 380-31184) (Matriculas inmobiliarias disponibles para venta 50C-776914, 50C-318362)*

- *1 matricula inmobiliaria 300-31904, se retiró por haber sido vendida por la Liquidada DNE.*
- *1 matricula inmobiliaria 001-430537 se retiró porque era necesario solicitar aclaración sobre la norma de uso de suelo a la Secretaria de Planeación de Medellín y este predio en la actualidad se encuentra publicado y disponible para la venta.*
- *2 matriculas inmobiliarias (370-299199, 373-34431) se retiraron por diferencias de áreas existentes sobre los predios y las mismas en la actualidad se encuentran en saneamiento físico catastral."*

Con relación al vencimiento de los 140 avalúos comerciales, la SAE manifestó que: "*es importante tener en cuenta, que la vigencia de los avalúos inicialmente transmitidos a CISA eran de un año a partir de su elaboración, razón por la cual una vez terminada esa vigencia y los inmuebles no fueron vendidos, los mismos debían ser retirados del proceso comercial.*

Durante el año 2017 por disposición legal, los peritos avaluadores debían surtir el trámite de registro ante la Corporación Autorreguladora Nacional de Avaluadores A.N.A., Entidad que emite el Registro Abierto de Avaluadores RAA, requisito indispensable para la elaboración y aprobación de los avalúos comerciales.

Teniendo en cuenta lo anterior, SAE realizo las gestiones correspondientes para iniciar el proceso de invitación y conformación de Registro de Avaluadores certificados RAA para que prestaran los servicios de avalúos.

De los 140 avalúos vencidos, a la fecha SAE ha entregado nuevamente al proceso de comercialización 83 avalúos, es decir, tiene un avance del 61%, los avalúos restantes se encuentran en proceso de elaboración, revisión y/o aprobación para ingresar nuevamente al proceso de comercialización a través de CISA S.A.

De acuerdo con la afirmación de su oficio "Los aplicativos de CISA rechazaron inmuebles trasladados por SAE por inconsistencias como: Inmuebles sin estado de ocupación, falta estado jurídico del inmueble, faltan impuestos prediales, la dirección no corresponde a la enviada en el avalúo ni en el folio de matrícula, las áreas del terreno no corresponden, no se confirma el valor del avalúo, no se confirma precio base de venta y avalúo comercial vencido".

Al cierre del año 2017, en el informe de gestión presentado por CISA, se informa lo siguiente respecto de inmuebles rechazados:

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ID SAE	ID CISA	Dirección	Ciudad	Valor Avalúo	Acta No.	Fecha Transmisión	F. Rechazo	Motivo Rechazo
11997	362	AV CL 134 11 76 AP 1204 TO 8 CO LA ALAMEDA	BOGOTÁ	996,712,500.00	22	30/12/2016	30/12/2016	Favor confirmar valor de avalúo - Dato transmitido de avalúo es de $996.712.500 y el documento es de $1.007.062.500
19514	399	KR 36 46 37 AP 402 ED BLAS	BUCARAMANGA	298,583,100.00	23	28/02/2017	28/02/2017	Favor confirmar Precio Base de Venta - Avalúo comercial de $298.583.100 y no de $598.583.100
19519	403	Calle 87 sur No. 62 130 CS 113	ITAGÜÍ	135,753,000.00	23	28/02/2017	28/02/2017	Favor verificar Precio Base de Venta - Valor del avalúo comercial es de $135.753.000
19913	432	Calle 186 No. 54D 73 CS 99 Conjunto residencial Vilanova	BOGOTA	0.00	27	27/06/2017	27/06/2017	No se envió data del avalúo comercial - no tiene información catastral
19914	433	Carrera 5 No 29 - 32 Local 163 C.C. La Quinta	IBAGUE	53,147,641.00	27	27/06/2017	27/06/2017	Avalúo comercial vencido
TOTALES				1,484,196,241.00				

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores nos permitimos indicar que:

ID SAE	Matrículas	Estado CISA 30/04/2018	Observaciones.
11997	50N-20394782	Disponible	El motivo de rechazo se originó al momento de transmitir la unidad comercial, ya que no se tomó el valor total de la unidad, situación que fue subsanada y en la actualidad esta unidad se encuentra disponible para la comercialización.
	50N-20394814	Disponible	
	50N-20394813	Disponible	
	50N-20394835	Disponible	
19514	300-19487	No disponible	El motivo de rechazo se originó al momento de digitar el valor del inmueble (error involuntario, se digito el número 2 y el numero correcto es el 5), actualmente esta unidad comercial se encuentra en proceso de actualización de avalúo comercial.
19519	001-669860	No disponible	El motivo de rechazo se originó al momento de digitar el valor del inmueble (error involuntario), actualmente esta unidad comercial se encuentra en proceso de actualización de avalúo comercial.
19913	50N-20130110	Disponible	El motivo de rechazo se originó al momento de transmitir la unidad comercial, situación que fue subsanada y en la actualidad esta unidad se encuentra disponible para la comercialización.
	50N-20129993	Disponible	
19914	350-51098	No disponible	El motivo de rechazo corresponde al envío de un inmueble con avalúo vencido, situación informada inmediatamente. Actualmente esta unidad comercial se encuentra en proceso de actualización de avalúo comercial.

De acuerdo con las explicaciones dada anteriormente, se evidencia que el 97.32% de los inmuebles (291FMI) fueron vendidos directamente por SAE, 2 FMI fueron vendidos por

CISA, 3 folios de matrícula se encuentra disponibles para venta y 3 fueron retirados del proceso de comercialización, así las cosas, los inmuebles realmente retirados del proceso de comercialización tiene un peso porcentual inferior al 1% del total de los inmuebles retirados, razón por la cual respetuosamente consideramos que no es procedente decir que "Estas situaciones restan celeridad y eficacia al proceso de enajenación; e impactan el objetivo del administrador del FRISCO que es el fortalecimiento del sector justicia, inversión social, política de drogas, desarrollo rural, atención y reparación de víctimas de actividades ilícitas, toda vez que los recursos que alimentan estos programas están supeditados a que se devuelvan los bienes inmuebles a la etapa de alistamiento o saneamiento físico, jurídico y administrativo."

De acuerdo con la muestra de inmuebles seleccionada por la Contraloría:

- *De otra parte, SAE reporta a la CGR sobre el inmueble 50N-20088435 que: "no procede la entrega debido a que el comprador es el arrendatario del predio". Ahora bien, con la información remitida por SAE se genera incertidumbre sobre el ingreso de los recursos a SAE, dado que siendo un bien en depósito provisional, que está arrendado, no se reportó a la CGR ingresos por este concepto, pero sí gastos $4.200.500.*

En atención a esta observación, es preciso indicar que se procedió a realizar una nueva revisión por parte de área que lidera el proceso de administración de depositarios y está señala que este inmueble fue asignado por la liquidada DNE al Depositario Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, quien a su vez fue removido por la Sociedad de Activos Especiales y este predio reporta unos ingresos brutos de $99.187.365 y unos gastos netos de $21.454.910.

- *Su afirmación "SAE retiró de CISA el 17 de abril de 2017 el inmueble con FMI 300-31904, casa ubicada en la Calle 4A 22B - 05 en Bucaramanga, en razón a que el inmueble ya había sido vendido por la DNE desde el 11 de septiembre de 2013".*

La Vicepresidencia Jurídica tiene a su cargo la función de otorgar la viabilidad de aquellos bienes inmuebles que cuentan con su situación jurídica definida, estableciendo si el activo se encuentra o no extinto, razón por la cual se realiza una revisión de la sentencia judicial y certificado de tradición, documentos esenciales para establecer el porcentaje de propiedad del FRISCO y su estado jurídico.

Por lo tanto, sobre el inmueble indicado, se solicitó su retiro del inventario de bienes en proceso de venta por parte de CISA, toda vez que, la Regional Centro Oriente al realizar la visita al predio identificó los actuales propietarios, situación que alertó la revisión de la información por parte de la Entidad. Ahora bien, producto de lo anterior la Vicepresidencia Jurídica, evidenció en el certificado de tradición la venta realizada por la DNE en Liquidación, una vez verificada dicha información solicitó la exclusión del bien del grupo de inmuebles que se encuentran en proceso de venta indicando además que correspondía a una cuota parte.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

No obstante, la Vicepresidencia Jurídica ha incrementado el control sobre las revisiones de los bienes susceptibles de enajenación, estableciendo en detalle las limitaciones al dominio y a su vez consignando dicha información en el sistema de administración de bienes del FRISCO, MATRIX – Inmuebles.

- *Su afirmación " Si bien CISA remitió 12 encuestas postventa para medir el grado de satisfacción, de la cuales se recibieron siete (7), donde se evidenció que las mismas no son utilizadas por SAE para mejorar sus procesos internos; toda vez que a la pregunta: ¿Considera que los tiempos acordados en la negociación se cumplieron?, tres (3) encuestas equivalentes al 43%, se manifestó que NO debido a situaciones como: lleva 8 meses y no ha recibido el inmueble, se aplazó cuatro veces la firma de la escritura y se ha dilatado la firma de la escrituración, entre otros".*

Sobre este punto nos permitimos informar que:

Con relación al ID SAE 12030, en la que el comprador manifiesta que lleva más de 8 meses y el inmueble no le ha sido entregado, cabe aclara que este predio se encontraba dentro de las negociones adelantada con la alcaldia de Santiago de Cali por la venta directa de Boulevard de la sexta y la obtención de los paz y salvos requeridos para la firma de la escritura excedieron el plazo fijado en la promesa de compraventa para la firma de la escritura de compraventa, por lo cual no fue posible realizar la entrega de este predio, ya que la misma estaba supeditada al registro de la compraventa en el FMI.

Para el inmueble identificado con el ID SAE 19889, nos permitimos informar que el día 21 de Julio de 2017, se suscribió promesa de compraventa para el inmueble con M.I. 50C-110850 donde se fijó fecha de escrituración para el 20 de octubre de 2017, sin embargo sobre la anotación N°2 dicho certificado de libertad se encontraba inscrita una medida cautelar de embargo vigente por concepto de valorización, desde el 10 de abril de 2008. Es de aclarar que, para los bienes improductivos vendidos, la ley 1708 del 2014 faculta que el pago de las obligaciones que posean los bienes debe hacerse con el producto de la venta y no pueden estar a cargo del FRISCO, situación que obliga a los saneamientos respectivos se realicen una vez se reciba dineros por parte de la venta.

Para estos casos en donde existen gravámenes inscritos en folio como Valorización, solamente se levanta cuando el propietario (FRISCO) cancela la obligación y el Instituto de Desarrollo Urbano, solícita ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos el levantamiento de la misma; proceso que puede tardar entre dos y tres meses, adicionalmente hay que tener en cuenta el tiempo que se toma esta última entidad para calificar el formulario para el levantamiento, tiempos que se han calculado entre 1 y 2 meses promedio. Para este caso puntual las fechas de trámite se surtieron hasta el día que se validó directamente en la oficina de Registro e instrumentos públicos Bogotá Zona Centro, el levantamiento de la anotación la cual fue el 12 de diciembre de 2017.

Teniendo en cuenta lo anterior SAE se encuentra ajustando tiempos con las diferentes entidades con las que se tiene obligaciones, como Secretarias de Hacienda, el Instituto de Desarrollo Urbano y demás, para que se surtan con más celeridad estos temas, y no

tener que suscribir otro sí de los negocios, con el fin de que se escrituren los inmuebles en los términos iniciales de las negociones.

Sobre el inmueble identificado con el ID SAE 19991, el mismo se prometió en venta el 31 de octubre del 2017, y dentro de la promesa de compraventa de este predio se pactó que la firma de la escritura pública de compraventa se suscribiría el día 29 de diciembre de 2.017, fecha que se cumplió a cabalidad por las partes, de acuerdo con el instrumento público número 5303 de la notaria 20 del circulo notarial de Medellín. Por tal motivo no es procedente la afirmación que realiza el comprador del predio al indicar que la firma de la escritura de compraventa se dilato.

ID SAE	ID CISA	1- Que lo motivó a hacer negocios con CISA (Abierta)	2- Fue fácil adquirir el inmueble a través de nuestro sistema de PUJA? (si o no)	Si la respuesta es NO, preguntar PORQUE ? (abierta)	3- Considera que los tiempos acordados en la negociación se cumplieron? (si o no)	Si la respuesta es NO, preguntar PORQUE ? (abierta)	4- Volvería a comprar un inmueble con nosotras? (si o no)
2837	104	POR LAS BUENAS RECOMENDACIONES	SI		SI		SI
19854	381	POR LA UBICACION DEL INMUEBLE	SI		SI		SI
12030	219	POR LA OPORTUNIDAD	SI		NO	POR QUE LLEVA 8 MESES Y NO HA RECIBIDO EL INMUEBLE	NO
12415	169	POR EL PRECIO	SI		NO		SI
19889	422	NO CONTESTO ESTA PREGUNTA	SI		NO	POR QUE LE APLAZARON 4 VECES LA FIRMA DE ESCRITURA	SI
19991	515	POR NECESIDAD	SI		SI	POR QUE SE HA DILATADO LA FIRMA DE LA ESCRITURACION	NO
19886	417	POR LA UBICACIÓN DEL INMUEBLE	SI		SI		SI

De acuerdo con su afirmación "Lo anterior evidencia que la gestión de saneamiento y alistamiento de los bienes para comercializar realizada por SAE como administrador de los bienes del FRISCO no es eficiente, lo cual puede afectar la oportuna generación de recursos para la administración de la justicia (...)"

Con relación a la anterior afirmación, nos permitimos comunicar de manera cordial, que no compartimos lo expresado, toda vez que el proceso de alistamiento tiene incorporado revisiones y controles que conllevan un análisis de carácter jurídico, técnico y administrativo de cada uno de los inmuebles que entran en el proceso de comercialización, adicionalmente, frente al tema de gestión de saneamiento, es importante entender que esta actividad comprende e involucra a entidades externas a SAE y que sus tiempos de respuesta impactan en el proceso de saneamiento y registro de las ventas.

De otra parte y con el ánimo de poder contar con un proceso de venta de activos eficiente y que garantice transparencia de cara al mercado, se tomó la decisión de tercerizar el proceso y suscribir un contrato de comercialización de inmuebles con CISA S.A. (Comercializador exclusivo), entidad que tiene amplia experiencia, trayectoria y reconocimiento en el mercado, siendo esta entidad la garante de procesos que incorporen, transparencia, publicidad, igualdad, moralidad, buena fe, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, en otros.

Finalmente, queremos informar que, con el ánimo de poder fijar precios acordes con el mercado, teniendo en cuenta el uso del bien, posible desarrollo que pueda tener el mismo

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

y de más aspectos técnicos y económicos, SAE realiza los avalúos de los inmuebles a través de firmas avaluadoras que posean personal calificado y que cumplan con el debido registro y/o certificación ante la Entidad competente, adicionalmente, se verifica que los avalúos realizados cumplan a cabalidad con la normativa del IGAC. con este proceso estamos garantizando y mitigando el riesgo de corrupción".

Análisis de la respuesta

1. Respecto a la diferencia de 316 FMI transferidas a CISA para comercializar a 31 de diciembre de 2017, la Gerencia Comercial de la SAE confirma que a esa fecha se han entregado a CISA 1.010 matrículas inmobiliarias como lo presenta CISA en su informe ; sin embargo, , la SAE en el oficio 2018ER0029945 de 23 de marzo de 2018 informa que a 31 de diciembre de 2017 se han transferido a CISA 694 FMI presentando la diferencia referida anteriormente.

   De manera que fueron dos comunicaciones oficiales suministradas por la SAE con diferencias en la información reportada, lo que evidencia que no hay coherencia entre las dependencias de la SAE para el manejo de la información, razón por la cual el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue comunicado.

2. Con relación a los 299 FMI retirados de CISA a 31 de diciembre de 2017, para trámites relacionados con: i) definir temas de importancia previos a la comercialización, ii) adelantar procesos jurídicos previos a la comercialización, iii) solucionar diferencias en áreas entre la reportada por Catastro y los títulos de tradición entre otros, la SAE manifiesta que 291 FMI corresponden a la venta directa que hizo a la Alcaldía de Santiago de Cali, en un proceso de cruce de cuentas por las deudas de impuestos prediales existentes en los inmuebles de propiedad del FRISCO.

   Por lo anterior se concluye que el proceso de alistamiento adelantado por la SAE para trasladar los inmuebles a CISA para su comercialización es deficiente, generando nuevos trámites y procesos previos a la comercialización de los inmuebles, razón por la que el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue comunicado.

3. En cuanto hace a los inmuebles rechazados por los aplicativos CISA a 31 de diciembre de 2017, la SAE reconoce devoluciones por las siguientes razones, que acepta como errores: el motivo del rechazo se originó al momento de transmitir la unidad comercial, ya que no se tomó el valor total de la unidad, el motivo de rechazo se originó a errores involuntarios al momento de digitalizar el valor de los inmuebles y el motivo de rechazo

corresponde al envío de un inmueble con avalúo vencido. Por consiguiente, el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue comunicado.

4. En relación con el Inmueble con FMI 50N-20088435, la entidad confirma lo observado al manifestar en su respuesta: *"En atención a esta observación, es preciso indicar que se procedió a realizar una nueva revisión por parte de área que lidera el proceso de administración de depositarios y ésta señala que este inmueble fue asignado por la liquidada DNE al Depositario Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, quien a su vez fue removido por la Sociedad de Activos Especiales y este predio reporta unos ingresos brutos de $99.187.365 y unos gastos de $21.454.910"*, cifras muy diferentes a las reportadas inicialmente a la CGR, lo que significa que la incertidumbre sobre el valor de los ingresos y gastos del inmueble se mantiene. Por lo anterior el hallazgo se valida en los mismos términos que fue comunicado.

5. Respecto del Inmueble con FMI 300-31904, la SAE confirma lo observado al manifestar que se solicitó su retiro del inventario de bienes en proceso de venta por parte de CISA, toda vez que la Regional Centro Oriente al realizar la visita al predio identificó los actuales propietarios, situación que alertó la revisión de la información por parte de la Entidad. Ahora bien, producto de lo anterior la Vicepresidencia Jurídica, evidenció en el certificado de tradición la venta realizada por la DNE en liquidación, una vez verificada dicha información solicitó la exclusión del bien del grupo de inmuebles que se encuentran en proceso de venta indicando además que correspondía a una cuota parte.

   No obstante, la Vicepresidencia Jurídica ha incrementado el control sobre las revisiones de los bienes susceptibles de enajenación, estableciendo en detalle las limitaciones al dominio y a su vez consignando dicha información en el sistema de administración de bienes del FRISCO, MATRIZ – Inmuebles, por lo anterior el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue comunicado.

6. En relación con la encuesta, la SAE confirma lo observado al señalar, con relación al inmueble identificado con el ID SAE 12030, en la que el comprador manifiesta que lleva más de 8 meses y el inmueble no ha sido entregado, que el predio se encontraba dentro de las negociaciones adelantadas con la Alcaldía de Santiago de Cali por la venta directa de Boulevard de la sexta y la obtención de los paz y salvos requeridos para la firma de la escritura excediendo el plazo fijado en la promesa de compraventa para la firma de la escritura de compraventa, por lo cual no fue posible la entrega de este predio, ya que la misma estaba supeditada al registro de la compraventa en el FMI.

Para el inmueble identificado con el ID SAE 19889, la SAE informa que el 21 de julio de 2017 se suscribió promesa de compraventa para el inmueble con M.I. 50C-110850, y se fijó fecha de escrituración para el 20 de octubre de 2017; sin embargo, sobre la anotación No. 2 de dicho certificado de libertad se encontraba inscrita una medida cautelar de embargo vigente por concepto de valorización, desde el 10 de abril de 2008, razón por la que el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue comunicado.

3.2 Resultados del objetivo específico No.2

3.2.1 Asignación de activos a depositarios y liquidadores

¿El proceso de asignación de activos garantiza que los bienes sean asignados a depositarios que cumplen con los criterios de capacidad, idoneidad y transparencia?

Hallazgo 19. Topes máximos y asignación automática de activos a Depositarios

La Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO, en la sección 2, numeral 5.2 Del Registro, Clasificación, Designación y Control de los Depositarios Provisionales y Liquidadores establece: *"...En atención a los lineamientos para el mantenimiento y conformación del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores, una vez realizado el proceso de selección objetiva todos los Depositarios Provisionales y Liquidadores aprobados, serán registrados, clasificados, asignados, controlados y calificados a través de sistemas de información que garanticen la seguridad de la información y la transparencia.*

El Registro, Clasificación, Designación y Control de los Depositarios Provisionales y Liquidadores de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., como sistema de información contará mínimo con los siguientes módulos:

1. *Registro y clasificación de Depositarios Provisionales y Liquidadores.*
2. *Actualización de información de Depositarios y Liquidadores.*
3. *Asignación automática de Depositarios Provisionales y Liquidadores.*
4. *Reportes e informes periódicos de información de Depositarios y Liquidadores.*
5. *Evaluación, calificación y control, que debe incluir indicadores para la calificación de la gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores.*
6. *Retiro del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del FRISCO, en virtud de las sanciones, exclusiones, demandas, denuncias y demás situaciones relevantes del ejercicio del Depósito Provisional..."*

En el numeral 5.2.2 de la citada metodología frente a la asignación de activos a depositarios provisionales y Liquidadores se indica:

"(...) *Teniendo como base el Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del FRISCO, se cuenta con la información para realizar el proceso de asignación de activos (sean estos bienes inmuebles y/o sociedades), el cual se realiza de manera automática a través del módulo creado para tal fin. Dicha asignación se genera teniendo en cuenta la información completa del Depositario Provisional y/o Liquidador, tal como: clasificación como Depositario Provisional y/o Liquidador, actividad económica en la que se encuentra clasificado, experiencia, cobertura geográfica, capacidad o perfil de riesgo calculado en el sistema y la calificación generada en el modelo utilizado para la asignación según la clasificación de la que trata este numeral. (...)*"

El Procedimiento de asignación a depositarios provisionales y liquidadores P-RR2-056 y el numeral 5.1 de la Metodología para asignar activos (sociedades y/o establecimientos de comercio) a Depositarios Provisionales de Sociedades activas, establece de acuerdo con la categoría del depositario (A, B o C), la categoría de sociedades que podrá recibir (A, B o C).

El procedimiento remoción, retiro y/o revocatoria de depositarios y/o destinatarios provisionales P-DT3-110, establece que una vez es expedida la resolución de remoción o retiro, el depositario debe ser retirado de la base de datos, con lo cual se inhabilita para la asignación de nuevos activos.

El archivo "*Variables asignación de activos*" contiene la cantidad de activos a ser asignados para bienes inmuebles según la calificación, valor máximo estimado de renta, tipo de ocupación; y establece los criterios de asignación para sociedades y liquidadores.

Resultado del análisis del Equipo Auditor de la CGR a la información del archivo *"CONSOLIDADO ASIGNACIÓN AUTOMÁTICA DE DEPOSITARIOS PROVISIONALES Y LIQUIDADORES"* que contiene 11.218 registros, se encontró que:

- **Análisis Depositarios de Inmuebles:**

En los inmuebles se encuentran 81 sin identificar la clasificación (urbano o rural), situación que permite deducir que la asignación se realizó sin tener en cuenta el parámetro de cantidad de inmuebles rurales y/o urbanos asignados según la clasificación del depositario, que es un parámetro necesario para controlar la cantidad de asignaciones.

En 1.172 activos (11% sobre el total de inmuebles) fueron asignados a 25 depositarios que no cuentan con la calificación diligenciada; 68 en normalización y 1.104 asignados a depositarios que no se encuentran en la convocatoria.

Sobre los restantes 9.351 registros, se realizó análisis de la cantidad de activos asignados de acuerdo con los parámetros definido por la SAE en el archivo

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"*Variables asignación de activos*". Producto del mismo, se encontró que los siguientes depositarios exceden la cantidad máxima de asignación de inmuebles (se aclara que no se evaluó el tipo de ocupación (legal o ilegal), por lo cual pueden omitirse algunos depositarios con exceso de asignación):

Tabla 19. Depositarios de inmuebles que exceden el número máximo de activos

NOMBRE DEL DEPOSITARIO / LIQUIDADOR ASIGNADO	Calificación de Riesgo Financiero Inmuebles	URBANO	RURAL	Total activos asignados	Máximo inmuebles urbanos según matriz	Máximo inmuebles rurales según matriz	Observación
ACCOUNTING AND FINANCIAL WORLD SAS	B	288	40	328	260		Excede máximo activos URBANOS
COLLIERS INTERNATIONAL COLOMBIA S.A.	B	265	10	275	260		Excede máximo activos URBANOS
FERNANDO HUILA CAJIAO	D	145		145	91		Excede máximo de activos URBANOS
JUAN SEBASTIAN JIMENEZ ORREGO	D	107	30	137	91		Excede máximo de activos URBANOS
METROSABANA INMOBILIARIA SAS	C	192	108	300		65	excede máximo activos RURALES
PALMAS PINOS Y MINERALES DE COLOMBIA SAS	D		54	54		39	Excede máximo de activos RURALES
Total, activos asignados		997	242				1239 (12% sobre el total de inmuebles)

FUENTE: Información Entregada por SAE. Elaboró: Equipo Auditor

Para el ejemplo explicado por la SAE, si bien el máximo de inmuebles a asignar al depositario de calificación D es de 130, los cuales deben estar distribuidos en 91 urbanos y 39 rurales, el depositario identificado con cédula No. 1088260678 tiene 130 inmuebles distribuidos en 100 urbanos y 30 rurales, más 7 urbanos por diligencia de secuestro; por lo tanto, se excedió en nueve 9 la cantidad de inmuebles urbanos asignados al depositario.

Así mismo, analizada la base de datos consolidada de depositarios entregada por la SAE al Equipo Auditor de la CGR con corte a 31 de diciembre de 2017, se evidenció que la Lonja de Propiedad Raíz de Cali y Valle Del Cauca, tiene las siguientes asignaciones:

Tabla 20. Bienes inmuebles no sociales a cargo de la Lonja del Valle del Cauca

BIENES INMUEBLES NO SOCIALES					
ESTADO LEGAL	TIPO DE BIEN	No. FMI	VALOR AVALUO CATASTRAL	No. FMI TOTAL	VALOR CATASTRAL TOTAL
EXTINTOS	RURALES	6	$ 2,842,725,564	1894	$ 218,321,570,490
	URBANOS	539	$ 43,971,888,126		
EN PROCESO	RURALES	37	$ 7,781,160,433		
	URBANOS	1312	$ 163,725,796,367		

Fuente SAE Elaboró: Equipo Auditor

Como se aprecia en la tabla anterior, las asignaciones realizadas a la Lonja de Propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca superan los topes y cantidades establecidas por la SAE de acuerdo con las variables de cantidad de activos. Al aplicar estas variables sobre el número de inmuebles asignados a la Lonja de Propiedad Raíz de Cali y Valle del Cauca, y haciendo una comparación con la clasificación más alta, es decir la categoría "A" con máximo con ocupación ilegal de los inmuebles urbanos se tiene que supera en un 256% los topes máximos de activos a asignar a un depositario.

Si bien es cierto, las resoluciones de asignación fueron expedidas por la extinta DNE, es preciso destacar que la SAE realizó convocatorias para la conformación de registros de Depositarios provisionales y liquidadores del Fondo, han transcurrido tres (3) años desde que la SAE asumió las funciones como administrador del FRISCO y no se evidencian acciones tendientes a reasignar los activos y con ello reducir los riesgos, toda vez, que el objetivo de establecer parámetros de cantidad de activos en depositarios tiene como fin mitigar y reducir los riesgos de concentración y posibles incumplimientos.

- **Análisis Depositarios Sociedades:**

Existen 23 depositarios de sociedades que no cuentan con la calificación para determinar si la clasificación del activo asignado corresponde a su categoría. Adicionalmente se encuentran 10 depositarios que exceden la cantidad de 5 activos.

Tabla 21. Depositarios de sociedades que exceden el número máximo de Activos

NIT // CC Depositario	No. De Sociedades Asignadas
19107213	12
17971977	11
1018437926	8
900724744	7
19390098	6
70101660	6
80417199	6
900702129	6
1018411299	6
36380027	6

FUENTE: Información Entregada por SAE. Elaboró: Equipo Auditor

- **Análisis Liquidadores:**

Existen 4 liquidadores que no cuentan con la calificación para determinar si la clasificación del activo asignado corresponde a su categoría; se encuentran adicionalmente 7 liquidadores que exceden la cantidad de 5 activos.

Tabla 22. Depositario con funciones de liquidador que exceden el número máximo de activos establecidos por SAE

NIT del Depositario / Liquidador Asignado	Calificación de Sociedades y Liquidadores	Total general
52864379	B	10
805031344	A	9
5842519	C	7
51715005	B	7
7224224	C	6
19404748	C	6
39687035	C	6

FUENTE: Información Entregada por SAE. Elaboró: Equipo Auditor

De otra parte, como resultado del cruce de información reportada en el punto 3, del archivo "*Depositario Provisional y Liquidador - 2017 final*", con la del punto 1 "*Copia de Aprobados Depositarios Provisionales y Liquidadores - 2017* final", con el listado de depositarios aprobados en cada una de las convocatorias, para un total de 207 registros, se evidenció:

- ✓ Existen 21 registros de asignaciones a depositarios de inmuebles, autorizados para inmuebles urbanos, con activos clasificados con el valor rural. Esta situación se encuentra para asignaciones realizadas en las

vigencias 2015, 2016 y 2017, incumpliendo con el procedimiento P-RR2-056.

Tabla 23. Inmuebles rurales a cargo de depositarios autorizados para inmuebles urbanos

TIPO DE ASIGNACIÓN		Depositario Inmuebles
Autorizado para		DEPOSITO PROVISIONAL INMUEBLES URBANOS
Clasificación Tipo de Inmueble		RURAL
CC//NIT DEPOSITARIO	NIT/MATRICULA MERCANTIL/FMI	Cuenta de No.
860036525	080-47967	1
860036525	080-79547	1
860036525	222-11155	1
860036525	222-16400	1
860036525	222-16405	1
804001357	270-41622	1
804001357	270-47261	1
891410527	280-111189	1
891410527	280-92899	1
891410527	290-14033	1
891410527	290-14034	1
891410527	290-157391	1
891410527	290-51731	1
891410527	290-54111	1
891410527	290-66765	1
891410527	290-75664	1
891410527	290-75665	1
891410527	296-40503	1
804001357	300-215310	1
860036525	50C-1513034	1
860036525	50N-20262804	1
TOTAL GENERAL		21

FUENTE: Información Entregada por SAE. Elaboró: Equipo Auditor

En 59 registros correspondientes a Depositarios de Sociedades no se cuenta con la calificación del depositario, ni está definido el objeto para el cual está autorizado (inmuebles, sociedades, liquidador...) por cuanto no hacen parte de los registros de depositarios de las convocatorias. De estos registros, 6 activos tampoco cuentan con la clasificación (A, B, C, D).

Tabla 24. Depositarios de sociedades que no hacen parte de las convocatorias con asignación de activos

TIPO DE ASIGNACIÓN	Depositario Sociedades	
Calificación de Sociedades y Liquid	#N/A	
AÑO	CC / NIT Depositario	Cuenta de No.
2015	6811655	3
	7442054	2
	11187609	2
	13245800	5
	19290318	3
	71937185	2
	79308347	2
	79532497	2
	93391108	1
2016	10073759	2
	79599545	3
	80419765	1
	800042255	5
2017	16258686	1
	17112744	6
	19190530	2
	19277488	1
	52355791	1
	79432904	3
	79599545	1
	79690724	2
	830023814	2
	900517504	3
	1018412549	4
Total general		59

FUENTE: Información Entregada por SAE. Elaboró: Equipo Auditor

En 10 registros correspondientes a Liquidadores no se cuenta con la calificación del depositario, ni está definido el objeto para el cual está autorizado (inmuebles, sociedades, liquidador...), por cuanto no hacen parte de los registros de depositarios de las convocatorias. De estos registros, 4 activos tampoco cuentan con la clasificación: A, B, C, D.

Tabla 25. Depositarios de sociedades que no hacen parte de las convocatorias con asignación de activos

TIPO DE ASIGNACIÓN	Liquidador	
Calificación de Sociedades y Liquid	#N/A	
AÑO	CC / NIT Depositario	Cuenta de No.
2015	7442054	1
2016	9262685	4
	79384472	1
2017	19475091	4
Total general		10

FUENTE: Información Entregada por SAE. Elaboró: Equipo Auditor

La asignación de activos en cantidades que superan los límites establecidos por la SAE afecta el cumplimiento del objetivo que se persigue al establecer topes, que tienen como finalidad mitigar y reducir los riesgos de concentración y de posibles incumplimientos, así como llevar un control sobre los bienes que administra, aspectos que reducen la eficacia de la gestión de la SAE en su condición de administrador de los bienes del FRISCO.

- **Asignación Automática y/o Manual de Depositarios**

El módulo de asignación no está diseñado para garantizar que todas las asignaciones se realicen de forma automática, debido a que está disponible la funcionalidad de asignación manual, tanto para los activos que se asignan del inventario de la SAE, como para los activos que se asignan por solicitud de acompañamiento a diligencia de secuestro.

En la asignación de activos del inventario está disponible la opción de asignación manual, la cual es utilizada por el usuario para consultar la existencia de Depositarios, sin embargo, habilita al usuario la asignación discrecional; por lo tanto, la consulta de depositarios debe ser una opción independiente de la asignación sin tener opción de asignación.

En el caso de la asignación por diligencias de secuestro, para la cual se requiere la verificación de disponibilidad de depositarios, se dispone de la opción de asignación manual, mediante la cual se obtiene el listado de depositarios, y previa verificación de disponibilidad se realiza en Excel la asignación aleatoria, para luego hacer el registro en el sistema mediante la opción de Asignación manual.

Lo anterior, trae como consecuencia que en la asignación de activos a depositarios a través del módulo de asignación automática exista el riesgo de realizar asignaciones de forma discrecional, ya que el sistema permite la consulta del listado de depositarios y la asignación manual sin dejar la traza correspondiente respecto de asignaciones manuales o automáticas, hecho que afecta el principio de transparencia.

Por otra parte, el proceso de asignación puede ser inefectivo al momento de la desvinculación del activo a depositarios, debido a que el GIT de Depositarios debe solicitar a la OGI esté trámite, lo que conlleva a que en un nuevo proceso de asignación automática no se incluya el universo de activos a asignar o la totalidad de depositarios, dado que las bases de datos fuente para la asignación no se actualizan hasta tanto no se haga efectiva la desvinculación del activo en la base de datos.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las situaciones descritas, que evidencian la posibilidad de asignación de activos a depositarios de forma manual y con base en un sistema en el que los depositarios y activos no están totalmente clasificados y calificados, lo hace proclive a beneficiar a determinados depositarios y que el proceso no garantice la transparencia que podría obtenerse si el sistema de asignación fuera totalmente automático.

- **Activos asignados por Diligencia de Secuestro sin registro de número Matrix**

El Procedimiento de asignación a depositarios provisionales y liquidadores, P-RR2-056, establece *"Asignar los bienes en el sistema al depositario provisional o liquidador cuando el activador es un acompañamiento a diligencia de secuestro"* *"Registrar acta de entrega de bienes y vincular el o los activos en el aplicativo Matrix."*

En respuesta a la solicitud de información AG81-64, la SAE remite el archivo denominado *"Asignación activos por Diligencias de Secuestro - 2017 (007)10_04_2018"*, correspondiente a los activos que no han finalizado el proceso y por consiguiente no tienen número Matrix, con la precisión de que en la Gerencia de Sociedades en Liquidación no se presenta esta situación. Así mismo, remite las convenciones para la columna Estado de Asignación – observaciones, las cuales no se encuentran en el archivo entregado.

El archivo se remiten dos hojas, una con la información del GIT Depositarios, la cual contiene 1.116 registros, en donde 518 activos asignados están pendientes de asignar número Matrix, en la segunda hoja son los mismos 518 registros, pero con la información complementada por el GIT de Aseguramiento de la información; en esta relación, para 272 activos fue diligenciado el Número Matrix por parte de este grupo y en 246 aún no se tiene el registro del activo en el inventario.

Tabla 26. No. de activos pendientes de registro en inventario

Tipo de Asignación	Razones por las cuales no se ha efectuado la Desvinculación ó asignación de Número Matrix	2015	2016	2017	Total, general
Depositario Inmuebles	Diligencia Suspendida o Cancelada		14	26	40
	Inmueble que migro a la base de Matrix con proceso entre comillas aparece como una puesta a disposición			2	2
	No Materializado			53	53
	No se llevó a cabo la diligencia de este bien se encuentra en la base de aseguramiento.			72	72
Total Depositario Inmuebles			**14**	**153**	**167**
Depositario	Diligencia Suspendida o Cancelada	2	10	5	17

Sociedades	Los documentos se enviaron al Grupo de Aseguramiento de la información mediante el memorando interno CI2017-011514 del 30/11/2017			2	2
	No Materializado			46	46
	No se llevó a cabo la diligencia de este bien se encuentra en la base de aseguramiento			4	4
Total Depositario Sociedades		**2**	**10**	**57**	**69**
Liquidador	Diligencia Suspendida o Cancelada		6	3	9
	No materializado			1	1
Total Liquidador			**6**	**4**	**10**
Total general		**2**	**30**	**214**	**246**

FUENTE: Información Entregada por SAE. Elaboró: Equipo

Revisada la información con el Coordinador del GIT de Aseguramiento de la información confirma que de esta relación únicamente están pendientes de validación 4 activos, 2 que migraron a la base de datos de Matrix y 2 enviados mediante memorando interno CI2017-011514 del 30 de noviembre de 2017; los restantes 242 activos no ingresan al inventario de acuerdo con las razones descritas en el archivo.

De otro lado, el proceso de actualización del número Matrix en el módulo de asignación automática por parte del GIT de Depositarios, una vez el GIT de Aseguramiento de la información realiza el registro del activo en el inventario no se realiza de acuerdo con el Procedimiento P-RR2-056; lo anterior se evidenció ya que en la información entregada a la CGR, con fuente en los dos GIT se encontró que 272 activos contaban con este registro en el GIT de aseguramiento, pero no fue reportado por el GIT Depositarios.

Tabla 27. No. de activos registrados en Inventario por GIT Aseguramiento, sin actualizar en el GIT de Depositarios

TIPO DE ASIGNACIÓN	Mes de Asignación 2017	Cuenta de No.
Depositario Inmuebles	junio	3
	agosto	4
	septiembre	2
	octubre	17
	noviembre	160
	diciembre	53
Total Depositario Inmuebles		**239**
Depositario Sociedades	Junio	9
	Noviembre	22
	diciembre	2
Total Depositario Sociedades		**33**
Total general		**272**

FUENTE: Información Entregada por SAE. Elaboró: Equipo Auditor

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Esta situación se genera por deficiencias en los canales de comunicación internos e inexistencia de integración entre el módulo de asignación automática y el aplicativo Matrix Versión 1.5, que de forma automática relacione el número Mátrix generado en el registro de un activo en el inventario con la asignación al depositario, registrada previamente a la diligencia de secuestro del bien, hecho que conduce al incumplimiento del procedimiento de asignación a depositarios provisionales y liquidadores (P-RR2-056) e incertidumbre en el estado de asignación de los activos por parte del GIT de Depositarios.

RESPUESTA DE LA SAE

Referente a la asignación de activos a depositarios, el GIT de Gestión de Depositarios y Liquidadores manifestó en respuesta remitida mediante oficio CS2018-008812 del 7 de mayo de 2018, que:

"El Procedimiento de asignación a depositarios provisionales y liquidadores P-RR2-056 y el numeral 5.1 de Metodología para asignar activos (sociedades y/o establecimientos de comercio) a Depositarios Provisionales de Sociedades activas, establece de acuerdo con la categoría del depositario (A, B, C), la categoría de sociedades que podrá recibir (A, B, C, D)."

En cuanto a la afirmación anterior, se precisa que en la Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO se señala en el artículo 5.2.2 Asignación de Activos a Depositarios Provisionales y Liquidadores, lo siguiente:

"Teniendo como base el Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del FRISCO, se cuenta con la información para realizar el proceso de asignación de activos (sean estos bienes inmuebles y/o sociedades), el cual se realiza de manera automática a través del módulo creado para tal fin. Dicha asignación se genera teniendo en cuenta la información completa del Depositario Provisional y/o Liquidador, tal como: clasificación como Depositario Provisional y/o Liquidador, actividad económica en la que se encuentra clasificado, experiencia, cobertura geográfica, capacidad o perfil de riesgo calculado en el sistema y la calificación generada en el modelo utilizado para la asignación según la clasificación de la que trata este numeral.

El volumen de activos asignados para la administración se realiza bajo escenarios de análisis de riesgo que contemplan la aplicación de indicadores económicos a partir de las características financieras del Depositario efectuada con base en los documentos aportados en la convocatoria o los que obren en el Registro.

A los Depositarios Provisionales y Liquidadores de sociedades y establecimientos de comercio les asignará un máximo de 5 sociedades o establecimientos de comercio.

No obstante, la asignación de activos que correspondan a inmuebles que se encuentren ubicados dentro de un edificio, centro comercial o propiedad horizontal, los marcados en

el sistema MATRIX como unidades inmobiliarias; y las sociedades propietarias de establecimientos de comercio, sus sucursales y/o filiales, así como los establecimientos de comercio o sociedades que conforman una unidad productiva, vinculados al mismo proceso de extinción de dominio, se asignarán a través del módulo de Asignación automática con la observancia de las exigencias establecidas, de tal manera que queden en cabeza de un mismo Depositario provisional y/o Liquidador.

El ingreso al Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores del Fondo de Rehabilitación e Inversión para la Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, NO obliga a la SAE S.A.S. en su calidad de administrador, a asignar al Depositario Provisional y/o Liquidador registrado, activos de dicho fondo."

En relación con este numeral es necesario precisar que la forma como se realiza la asignación en el sistema está dada por lo establecido en el procedimiento vigente de ASIGNACIÓN DE ACTIVOS A DEPOSITARIOS PROVISIONALES Y LIQUIDADORES, dicho procedimiento inicia con la recepción de la solicitud de asignación de Depositarios Provisionales y/o Liquidadores ya sea por solicitud de un proceso de SAE (esto es activos que forman parte del inventario) o por la necesidad de acompañamiento a las diligencias de secuestro y finaliza con la elaboración de la resolución de asignación de Depositarios Provisionales y/o Liquidadores, la firma del acta de posesión y la información a las Gerencias Regionales para su correspondiente entrega.

Así mismo, el procedimiento indica que: todas las asignaciones se realizarán por medio del módulo de asignación automática de Depositarios Provisionales y Liquidadores, únicamente se tendrá en cuenta la selección del modelo definido para Depositarios Provisionales de Inmuebles, Depositarios Provisionales de Sociedades o Liquidadores, en caso que el modelo no encuentre a ningún Depositario o Liquidador con las condiciones definidas inicialmente, se realizará la evaluación de variables adicionales, las cuales deben quedar documentadas, y, en los casos en que se requiera acompañamiento de un Depositario Provisional y/o Liquidador en las diligencias de secuestro y/o incautación de Sociedades y/o Establecimientos de Comercio, se realizará la asignación a través del módulo de Asignaciones automáticas tal como está previsto en dicho documento.

En este sentido y tal como se establece en el procedimiento, teniendo en cuenta la categoría en la cual se clasifica la sociedad, los depositarios provisionales podrán recibir sociedades activas, establecimientos de comercio o sociedades en liquidación así:

Categoría Depositario	**Categoría de sociedad que podrá recibir el Depositario**
A	A, B y C
B	B y C
C	C

En cuanto a los Depositarios de bienes Inmuebles, estos se clasifican en categorías A, B, C y D, según el tipo de persona y el tipo de activo.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En virtud de lo anterior, la afirmación "El Procedimiento de asignación a depositarios provisionales y liquidadores P-RR2-056 y el numeral 5.1 de Metodología para asignar activos (sociedades y/o establecimientos de comercio) a Depositarios Provisionales de Sociedades activas, establece de acuerdo con la categoría del depositario (A, B, C), la categoría de sociedades que podrá recibir (A, B, C, D).", es incorrecta.

De acuerdo con su oficio "El archivo "Variables asignación de activos" contiene la cantidad de activos a ser asignados para bienes inmuebles según la calificación, valor máximo estimado de renta, tipo de ocupación; y establece los criterios de asignación para sociedades y liquidadores, aunque no se evidenció la adopción de los mismos mediante una política, procedimiento, o instructivo debidamente formalizado."

El documento de Variables de asignación de activos corresponde a las variables para asignación de bienes inmuebles, las cuales se aprobaron por el Comité de Depositarios Provisionales en sesión No. 12 del 26 de abril de 2017 en el cual se presentó lo siguiente:

"AJUSTE MODELO DE ASIGNACIÓN AUTOMÁTICA DE INMUEBLES.

Como parte del proceso de mejora del sistema de asignación automática la Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles presentó la siguiente información:

Parametrización actual para Inmuebles

		URBANOS			RURALES				MIXTO (URBANOS Y RURALES)				
Clasificación	Tipo de Persona	No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de Renta	Comisión Estimada	No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de Renta	Área Máxima (HA)	Comisión Estimada	No. Máximo Activos		Vr. Máximo Estimados de Renta	Área Máxima (HA)	Comisión Estimada
									Urbanos	Rurales			
A	Jurídica	600	$ 480,000,000	$ 38,400,000	60	$ 240,000,000	15,000	$ 19,200,000	420	18	$ 408,000,000	4,500	$ 32,640,000
B	Jurídica	300	$ 240,000,000	$ 19,200,000	40	$ 160,000,000	10,000	$ 12,800,000	210	12	$ 216,000,000	3,000	$ 17,280,000
C	Natural / Jurídica	100	$ 80,000,000	$ 6,400,000	20	$ 80,000,000	5,000	$ 6,400,000	70	6	$ 80,000,000	1,500	$ 6,400,000
D	Natural	50	$ 40,000,000	$ 3,200,000	5	$ 20,000,000	1,250	$ 1,600,000	35	2	$ 36,000,000	1,500	$ 2,880,000

Parametrización Propuesta para Inmuebles

		URBANOS		RURALES		MIXTO (URBANOS Y RURALES)		
Clasificación	Tipo de Persona	No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de Renta	No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de Renta	No. Máximo Activos		Vr. Máximo Estimados de Renta
						URBANOS	RURALES	
A	Jurídica	600	$ 1,000,000,000	200	$ 500,000,000	400	200	$ 1,150,000,000
B	Jurídica	300	$ 500,000,000	100	$ 250,000,000	200	100	$ 550,000,000
C	Natural / Jurídica	200	$ 25,000,000	60	$ 150,000,000	150	50	$ 300,000,000
D	Natural	100	$ 150,000,000	30	$ 100,000,000	70	30	$ 200,000,000

Dado lo anterior, la Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles informó que para la asignación de inmuebles rurales se requiere que las áreas de los bienes no constituyan un parámetro teniendo en cuenta que se tienen otras variables con las cuales se puede realizar la asignación."

Frente a lo anterior el comité aprobó:

Realizar el ajuste en la parametrización de las variables de bienes inmuebles rurales inactivando el área (en cualquier unidad) de tal manera que no constituya un parámetro obligatorio en el modelo de asignación automática.

Actualizar las cantidades de los inmuebles Rurales para las diferentes clasificaciones (A, B, C, D) de los Depositarios provisionales, así como las cantidades en caso de que el depositario tenga simultáneamente las categorías de Urbanos y Rurales.

En virtud de lo anterior, la afirmación "El archivo "Variables asignación de activos" contiene la cantidad de activos a ser asignados para bienes inmuebles según la calificación, valor máximo estimado de renta, tipo de ocupación; y establece los criterios de asignación para sociedades y liquidadores, aunque no se evidenció la adopción de los mismos mediante una política, procedimiento, o instructivo debidamente formalizado.", está soportada en la aprobación del Comité de Depositarios vigente y su ejecución correspondiente.

De acuerdo con la afirmación "Existen 68 registros de asignación que en la columna "No. De Acta" fue diligenciado: "No automática" y en 2 registros fue diligenciado: "Sin número", de lo cual se concluye que el procedimiento de Asignación automática establecido en la Metodología de Administración y en el Sistema de Gestión de Calidad no se está aplicando para todas las asignaciones."

En cuanto a la totalidad de los registros que aparecen en el cuadro Consolidado Asignación Automática de Depositarios Provisionales y Liquidadores – cuadro de control y trazabilidad del proceso de asignación – que lleva el Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores, es importante aclarar que se coloca la anotación "No automática" a aquellos activos que están en proceso de ratificación, con el fin de poder identificarlos y llevar el control de los activos que se encuentran en dicha situación.

Por otro lado, los dos registros que presentan la anotación "Sin número", se dieron en razón de la necesidad de asignar un Depositario para una diligencia de secuestro, la cual no fue posible realizar de manera automática debido a una situación de las variables de inmuebles rurales, tal como se señaló en un punto anterior y cumpliendo con los diferentes lineamientos establecidos en el procedimiento de formalización de las asignaciones, se presentó la situación al Comité de Depositarios Provisionales y Liquidadores en sesión No. 34 del 30 de junio de 2016, así:

> *"j. Evaluar que el modelo de inmuebles no tome en cuenta las restricciones de los inmuebles sociales debido que hay depositarios que están inscritos tanto en Sociedades como en Inmuebles Urbanos y Rurales.*
>
> *Caso: 12.535.649 quien es Depositario de 3 Sociedades las cuales cuentan con inmuebles sociales (alrededor de 180), cubriendo todo el cupo para la asignación de inmuebles. Es importante precisar que este depositario es de los pocos que tienen cobertura en Córdoba, en razón a lo anterior, se realizó una asignación en diligencia*

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

en este departamento y el 12.535.649 fue el único que aceptó de un listado de 3 depositarios que tienen cobertura de inmuebles rurales en dicho departamento, adicionalmente, la Fiscalía exigió depositario para la entrega y que ésta persona tuviera experiencia en el manejo de semovientes.

SOLICITUD: Aprobar la asignación de 12.535.649 para la Finca "Los amores".

DECISIÓN: Los miembros del Comité, una vez presentada la información autorizan al Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores solicitar a la Oficina de Gestión de la Información los ajustes en cuanto a las restricciones de los inmuebles sociales en el modelo de inmuebles debido que hay depositarios que están inscritos tanto en Sociedades como en Inmuebles Urbanos y Rurales y afecta la asignación el tener en cuenta los inmuebles sociales.

Así mismo, el Comité aprueba la asignación de 12.535.649 para la Finca "Los amores", para lo cual es necesario que se genere la resolución correspondiente."

Posteriormente, como parte del mismo proceso de asignación mediante diligencia de secuestro fue necesario asignar al mismo depositario el folio que conformaba una unidad inmobiliaria con el folio asignado inicialmente, dado lo anterior y cumpliendo con los diferentes lineamientos establecidos en el procedimiento de formalización de las asignaciones, se presentó la situación al Comité de Depositarios Provisionales y Liquidadores en sesión No. 40 del 8 de agosto de 2016, así:

"El 3 de agosto de 2016, el Grupo de Aseguramiento informa que la Finca Tengo amores, ya cuenta con número Matrix para poder generar la resolución y que es necesario incluir el FMI 143-19850 predio San José, el cual cuenta también con número Matrix, teniendo en cuenta que en la diligencia los bienes inmuebles indicados conformaron una unidad inmobiliaria la cual debe ser administrada por un solo depositario provisional.

DECISIÓN: En consecuencia, de lo anterior, los miembros del Comité aprueban la asignación automática en el módulo de Asignación de Depositarios de los activos indicados.

Así mismo, aprueban la asignación del nuevo folio de matrícula inmobiliaria asignado al depositario 12.535.649 completando la unidad inmobiliaria y ratificando la asignación del Comité No. 34 del 30 de junio de 2016."

En virtud de lo anterior, en relación con la afirmación "Existen 68 registros de asignación que en la columna "No. De Acta" fue diligenciado: "No automática" y en 2 registros fue diligenciado: "Sin número", de lo cual se concluye que el procedimiento de Asignación automática establecido en la Metodología de Administración y en el Sistema de Gestión de Calidad no se está aplicando para todas las asignaciones.", se precisa y se reitera que el procedimiento se está llevando a cabo como está definido y está soportada la situación que se presentó en el Comité de Depositarios vigente.

Indica en su oficio "Análisis Depositarios Inmuebles: En los activos correspondientes a inmuebles, se encuentran 81 sin identificar la clasificación: urbano o rural, situación que permite deducir que la asignación se realizó sin tener en cuenta el parámetro de cantidad de inmuebles rurales y/o urbanos asignados según la clasificación del depositario, el cual es un parámetro necesario para controlar la cantidad de asignaciones..."

En esta afirmación y tal como se señaló en un punto anterior del presente documento, las variables para asignación de bienes inmuebles se aprobaron por el Comité de Depositarios Provisionales en sesión No. 12 del 26 de abril de 2017, dado lo anterior, se solicitó el ajuste correspondiente en el sistema de tal manera que el mismo valide dichos parámetros.

En cuanto a la información contenida en la Tabla "Depositarios de inmuebles que exceden el número máximo de activos", se puede indicar que de conformidad con la decisión del comité de Depositarios Acta No 34 de fecha 30 de junio de 2016, se decidió aumentar el cupo de activos asignados a depositarios en un 30% adicional a la capacidad global del mismo, buscando incentivar a los depositarios para poner productivos los activos y siguiendo las políticas de la Resolución 254 del 20 de abril de 2016, en la cual se definen los pagos por gestión. En este entendido, SAE tiene la posibilidad de asignar a los depositarios un 30% de activos adicional a su capacidad así:

		URBANOS	RURALES	MIXTO (URBANOS Y RURALES)	
Clasifi-cación	Tipo de Persona	No. Máximo Activos	No. Máximo Activos	No. Máximo Activos	
				Urbanos	Rurales
A	Jurídica	780	260	520	260
B	Jurídica	390	130	260	130
C	Natural / Jurídica	260	78	195	65
D	Natural	130	39	91	39

Adicional a esto, teniendo en cuenta que la asignación que se realiza en el momento de la diligencia de secuestro no cuenta como una asignación formal hasta tanto el activo no ingrese al inventario, el sistema no suma estos activos afectando su capacidad, hasta que estos no sean registrados en el inventario. Esta condición ocasiona desviaciones mínimas respecto de la capacidad normal de los depositarios.

Ejemplo de lo anterior es el depositario 1.088.260.678, quien se encuentra dentro del Registro de Depositarios en calificación de riesgo financiero D, lo que significa que posee una capacidad de asignación de 30 inmuebles rurales y 70 urbanos. No obstante, en atención al 30% adicional, su capacidad se aumenta en 30 inmuebles, los cuales ya fueron asignados. Así mismo, cuenta con 7 inmuebles adicionales en razón a la asignación por diligencia, según se explicó en líneas anteriores.

Afirma en su escrito lo siguiente:

> *"Análisis Depositarios Sociedades: Existen 23 depositarios de sociedades que no cuentan con la calificación para determinar si la clasificación del activo asignado corresponde a su categoría; se encuentra adicionalmente 30 depositarios que exceden la cantidad de 5 activos."*

"Análisis Liquidadores: Existen 4 liquidadores que no cuentan con la calificación para determinar si la clasificación del activo asignado corresponde a su categoria; se encuentra adicionalmente 8 liquidadores que exceden la cantidad de 5 activos."

En esta afirmación y tal como se señaló en un punto anterior del presente documento, se precisa que en la Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO se señala en el artículo 5.2.2 Asignación de Activos a Depositarios Provisionales y Liquidadores, lo siguiente:

"...A los Depositarios Provisionales y Liquidadores de sociedades y establecimientos de comercio les asignara un máximo de 5 sociedades o establecimientos de comercio.

No obstante, la asignación de activos que correspondan a inmuebles que se encuentren ubicados dentro de un edificio, centro comercial o propiedad horizontal, los marcados en el sistema MATRIX como unidades inmobiliarias; y las sociedades propietarias de establecimientos de comercio, sus sucursales y/o filiales, así como los establecimientos de comercio o sociedades que conforman una unidad productiva, vinculados al mismo proceso de extinción de dominio, se asignarán a través del módulo de Asignación automática con la observancia de las exigencias establecidas, de tal manera que queden en cabeza de un mismo Depositario provisional y/o Liquidador."

En cuanto a la información contenida en la tabla "Depositarios de sociedad que exceden el número máximo de activos" y "Tabla Depositarios con funciones de liquidador que exceden el número máximo de activos establecidos por SAE", se indica que el excedente de activos asignados a diferentes Depositarios corresponde a establecimientos de comercio o sociedades que conforman una unidad productiva o un grupo económico, vinculados al mismo proceso de extinción de dominio, los cuales se presentan al Comité reiterando el cumplimiento del procedimiento correspondiente.

Así mismo, es importante indicar que hay casos de los indicados en los cuales se identifica que las sociedades son de papel o no se materializaron y en el cuadro Consolidado Asignación Automática de Depositarios Provisionales y Liquidadores – cuadro de control y trazabilidad del proceso de asignación – que lleva el Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores, se coloca las anotaciones correspondientes, con el fin de poder identificarlos y llevar el control y trazabilidad de los activos que se encuentran en dicha situación, de tal manera que algunos mantienen su cupo vigente de 5 sociedades.

Por último, en relación con aquellas sociedades que no cuentan con la clasificación es porque corresponden a sociedades y/o establecimientos de comercio recibidos mediante diligencia de secuestro, casos en los cuales se realiza el proceso de asignación con la categoría C que es la más baja, a menos que en el proceso de asignación del activo para la diligencia se indique una categoria diferente, con el fin de buscar un depositario que cumpla las condiciones requeridas en la solicitud.

De acuerdo con las afirmaciones:

"Existen 21 registros de asignaciones a depositarios de inmuebles, autorizados para inmuebles urbanos, con activos clasificados con el valor rural. Esta situación se encuentra para asignaciones realizadas en las vigencias 2015, 2016 y 2017, incumpliendo con el procedimiento P-RR2-056."

Frente a esta afirmación, se indica que la asignación se realiza de acuerdo con la categoría del depositario, esto es Depositario Provisional de Inmuebles Urbanos y Depositario Provisional de Inmuebles Rurales, de conformidad con lo establecido en el procedimiento vigente.

En relación con sus afirmaciones:

"En 59 registros correspondientes a Depositarios de Sociedades no se cuenta con la calificación del depositario, ni está definido el objeto para el cual está autorizado (inmuebles, sociedades, liquidador...). De estos registros, 6 activos tampoco cuentan con la clasificación (A, B, C, D)."

"En 10 registros correspondientes a Liquidadores no se cuenta con la calificación del depositario, ni está definido el objeto para el cual está autorizado (inmuebles, sociedades, liquidador...). De estos registros, 4 activos tampoco cuentan con la clasificación: A, B, C, D."

Es preciso indicar que, en el cuadro consolidado de Asignaciones entregado, está indicado el tipo de asignación, esto es, Inmuebles, Sociedades, Liquidador y se indica la clasificación de la sociedad asignada (A, B, C, como se indicó en un punto anterior). En cuanto a "...no se cuenta con la calificación del depositario...", se reitera que la clasificación del depositario está indicada en el cuadro de Depositarios Aprobados y todos cuentan la clasificación según la categoría. En relación con aquellas sociedades que no cuentan con la clasificación es porque corresponden a sociedades y/o establecimientos de comercio recibidos mediante diligencia de secuestro, casos en los cuales se realiza el proceso de asignación con la categoría C que es la más baja, a menos que en el proceso de asignación del activo para la diligencia se indique una categoría diferente, con el fin de buscar un depositario que cumpla las condiciones requeridas en la solicitud.

"En 68 registros correspondientes a Depositarios de Sociedades, está definida la clasificación de los depositarios, pero no se cuenta con la clasificación de los activos".

En relación con aquellas sociedades que no cuentan con la clasificación es porque corresponden a sociedades y/o establecimientos de comercio recibidos mediante diligencia de secuestro, casos en los cuales se realiza el proceso de asignación con la categoría C que es la más baja, a menos que en el proceso de asignación del activo para la diligencia se indique una categoría diferente, con el fin de buscar un depositario que cumpla las condiciones requeridas en la solicitud.

Y a la afirmación "Así mismo, se realizó cruce de información del archivo Punto 3 de Asignación Depositario Provisional y Liquidador - 2017 final" con el archivo del Punto 2 Copia de Retiros y Remociones Depositarios Provisionales - 2017 final, que contiene 96 registros correspondientes a Depositarios retirados, y se encontró que el 22 de Noviembre de 2017 fue aprobado en comité el retiro del depositario GESTORA INMOBILIARIA GESA SAS, retiro del sistema efectuado el 12 de diciembre, la resolución

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de remoción fue expedida el 27 de diciembre, sin embargo, el 29 de diciembre fueron asignados 3 activos al depositario por proceso de Normalización."

En cuanto a la afirmación anterior, se precisa que la asignación de los activos mediante el proceso de "Normalización" se realizó con la Resolución No. 1264 del 13 de octubre de 2017 y efectivamente mediante sesión de Comité de Depositarios No. 35 del 22 de noviembre de 2017, se aprobó el retiro del Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores de GESTORA INMOBILIARIA GESA SAS en razón de la no renovación del Registro y de la renuncia presentada y se generó la resolución de retiro correspondiente, con la cual se inhabilitó e inactivó en el sistema el Depositario, para que no se le puedan asignar más activos.

En este sentido, reiteramos que en el cuadro Consolidado Asignación Automática de Depositarios Provisionales y Liquidadores – cuadro de control y trazabilidad del proceso de asignación – que lleva el Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores, se registran las anotaciones correspondientes, con el fin de poder identificarlos y llevar el control y trazabilidad de los activos que se encuentran en dicha situación y no atiende a la fecha de expedición de acto administrativo alguno.

En su oficio las afirmaciones:

"Así mismo, el módulo de asignación no está diseñado para garantizar que todas las asignaciones se realicen de forma automática, debido a que está disponible la funcionalidad de asignación manual, tanto para los activos que se asignan del inventario de la SAE, como para los activos que se asignan por solicitud de acompañamiento a diligencia de secuestro."

"En la asignación de activos del inventario está disponible la opción de asignación manual, la cual es utilizada por el usuario para consultar la existencia de Depositarios, sin embargo, habilita al usuario la asignación discrecional; por lo tanto, la consulta de depositarios debe ser una opción independiente de la asignación sin tener opción de asignación."

"En el caso de la asignación por diligencias de secuestro, para la cual se requiere la verificación de disponibilidad de depositarios, se dispone de la opción de asignación manual, mediante la cual se obtiene el listado de depositarios, y previa verificación de disponibilidad se realiza en Excel la asignación aleatoria, para luego hacer el registro en el sistema mediante la opción de Asignación manual."

"Lo anterior, trae como consecuencia que en la asignación de activos a depositarios a través del módulo de asignación automática exista el riesgo de realizar asignaciones de forma discrecional, ya que el sistema permite la consulta del listado de depositarios y la asignación manual sin dejar la traza correspondiente respecto de asignaciones manuales o automáticas, hecho que afecta el principio de transparencia."

En relación con las afirmaciones anteriores y tal como se ha indicado en la respuesta a otros requerimientos, es necesario precisar que la forma como se realiza la asignación en el sistema está dada por lo establecido en el procedimiento vigente de Asignación de

Activos a Depositarios Provisionales y Liquidadores, dicho procedimiento inicia con la recepción de la solicitud de asignación de Depositarios Provisionales y/o Liquidadores ya sea por solicitud de un proceso de SAE (esto es activos que forman parte del inventario) o por la necesidad de acompañamiento a las diligencias de secuestro y finaliza con la elaboración de la resolución de asignación de Depositarios Provisionales y/o Liquidadores, la firma del acta de posesión y la información a las Gerencias Regionales para su correspondiente entrega.

Todas las asignaciones se realizan por medio del módulo de asignación automática de Depositarios Provisionales y Liquidadores, teniendo en cuenta la selección del modelo definido para Depositarios Provisionales de Inmuebles, Depositarios Provisionales de Sociedades o Liquidadores.

El Grupo de Gestión de Depositarios Provisionales y Liquidadores procede a realizar la asignación, ingresando al módulo de Asignación de activos, registrando el número Matrix de identificación del activo (Inmueble o Sociedad), seleccionando el modelo de asignación según el tipo de postulación, esto es, Inmuebles urbanos, Inmuebles rurales, Sociedades activas, Sociedades en Liquidación, luego de incluir las variables definidas el módulo genera un listado (ranking) con los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores que cumplen, los cuales se asignan mediante la opción de Asignación Aleatoria, dicha opción escoge entre aquellos que presentan el mismo puntaje, siempre y cuando que sea el más alto, generando el Certificado de la asignación, como evidencia. Una vez realizado este paso automáticamente el bien queda vinculado al depositario asignado.

En el caso que el modelo no encuentre Depositario Provisional y/o Liquidador con las condiciones definidas inicialmente, se realiza de igual manera el proceso indicado anteriormente con la evaluación de variables adicionales con los lineamientos indicados en el procedimiento (las cuales quedan documentadas), momento en el cual el módulo genera un listado (ranking) con los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores que cumplen, los cuales se pueden ver o consultar mediante la opción de Asignación Manual, dicho listado (ranking) permite ver el cumplimiento de las variables, así como puntaje obtenido por cada uno.

Culminada la asignación se continúa con el procedimiento presentando las asignaciones al Comité de Depositarios.

En este sentido y una vez ejecutado el procedimiento de asignación de activos, se precisa que la opción de "Generar Asignación Manual", se utiliza en los siguientes eventos:

- *Para confirmar la disponibilidad de Depositarios Provisionales y/o Liquidadores con el cumplimiento de las variables solicitadas o requeridas, según el procedimiento.*

- *Para realizar la asignación en los casos de Diligencia de Secuestro, dado que se debe validar previo a la asignación, la disponibilidad de asistencia de los Depositarios Provisionales y/o Liquidadores a la diligencia de secuestro en las fechas que indica la Fiscalía General de la Nación.*

En este evento, dependiendo de la disponibilidad que confirmen los Depositarios, de manera aleatoria se escoge un Depositario Provisional y/o Liquidador que se marca en el sistema y se realiza la asignación, el sistema genera un Certificado de Asignación automático de Depositarios Provisionales y Liquidadores por cada uno de los activos asignados, indicando el modelo, tipo de asignación (Manual – ver certificado), las variables utilizadas, el ranking generado por activo y el Depositario que quedó asignado

De igual manera, en el caso que todos los depositarios confirmen disponibilidad, se realiza la asignación con el botón "Generar Asignación Automática" y siguiendo el procedimiento indicado.

En cuanto a sus afirmaciones:

> *"Por otra parte, el proceso de asignación puede ser inefectivo al momento de la desvinculación del activo a depositarios, debido a que el GIT de Depositarios debe solicitar a la Oficina de Gestión de la información esté trámite, lo que conlleva a que en un nuevo proceso de asignación automática no se incluya el universo de activos a asignar o la totalidad de depositarios, dado que las bases de datos fuente para la asignación no se actualizan hasta tanto no se haga efectiva la desvinculación del activo en la base de datos."*
>
> *"Adicionalmente, la asignación de activos en cantidades que superan los límites establecidos por SAE afecta el cumplimiento del objetivo que se persigue al establecer topes y que tiene como finalidad mitigar y reducir los riesgos de concentración y de posibles incumplimientos y llevar un control sobre los bienes que administra, aspectos que reducen la eficacia de la gestión de SAE en su condición de administrador de los bienes del FRISCO."*
>
> *"Aunado a lo anterior, los hechos descritos potencializan los riesgos de corrupción en el manejo y administración de los activos, sin que se diferencien las medidas adoptadas por SAE para superar las fallas que aquejaban a la anterior administración y ante las cuales se esperaría debería actuar con mayor rigor y efectividad para encontrar mejoras y mecanismos de rectificación."*

Una vez desarrollada la funcionalidad de asignación automática, se identificó la necesidad de establecer la posibilidad de desvincular las asignaciones realizadas para diligencias de secuestro. Por lo que se solicitó al área de sistemas el desarrollo de dicha funcionalidad, la cual se encuentra en pruebas para su puesta en marcha en el mes de junio de 2018.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que se llevan a cabo los procedimientos establecidos por la entidad, así como las validaciones y controles del Comité de Depositarios y que las diferentes asignaciones se realizan de manera automática en el sistema de información creado para generar confiablidad y transparencia de un proceso que la Liquidada DNE realizaba de manera totalmente manual , discrecional y sin contar

con un Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores que surtieran un proceso de evaluación estricto y objetivo.

En conclusión, los potenciales riesgos de corrupción en el manejo y administración de los activos que se afirman en el documento de observaciones, se han venido mitigando en primera instancia con la creación y desarrollo de un aplicativo o sistema de información que permita realizar la asignación automática de los diferentes activos, el cual está activo desde la vigencia 2015, así como un Registro de Depositarios Provisionales y Liquidadores idóneos en el manejo y administración de activos, seleccionados mediante un proceso transparente y objetivo, y a los cuales se encuentran en mejoramiento continuo permitiendo una mayor efectividad en los controles.

En cuanto a los activos asignados a la Lonja de propiedad raíz del valle del Cauca mediante oficio CS2018-008283 del 27 de abril de 2018 la SAE manifestó:

"La Gerencia de Inmuebles afirma que es preciso indicar que los bienes administrados por la Lonja de Cali y Valle del Cauca fueron asignados por la liquidada DNE y los mismos se encuentran dados en Folios de Matrícula Inmobiliaria y no en unidades inmobiliarias. En este sentido y teniendo en cuenta que el depositario administra por unidades (Apartamento, Garaje y Depósito), el Comité de Depositarios, Mandatarios y Liquidadores aprobó la medición de los topes o capacidad de cada depositario en unidades inmobiliarias y no en folios de matrícula. En este sentido la Lonja tendría en administración cerca de 950 unidades inmobiliarias. Dentro del proceso de normalización de las cantidades de unidades administrados por los depositarios, se encontraba dentro del cronograma este depositario, sin embargo, el mismo presentó renuncia por lo que la entidad dará inicio al proceso de remoción, retoma de los bienes y asignación de nuevos depositarios."
Mediante oficio CS2018-00812 del 7 de mayo de 2016, la SAE da respuesta haciendo mención al artículo 88 de la ley 1708 de 2014 y el artículo 2.5.5.2.1.1 del decreto 2136 de 2015 y presentan una estadísticas sobre las diligencias de secuestro

Ahora bien El Procedimiento de asignación a depositarios provisionales y liquidadores, P-RR2-056, en la actividad 25 señala "Asignar los bienes en el sistema al depositario provisional o liquidador cuando el activador es un acompañamiento a diligencia de secuestro", sin embargo esto no es para todas las tipologías de bienes, sino únicamente para las diligencias que involucra bienes Inmuebles No Sociales, Sociedades y Establecimientos de Comercio, el cual es el mecanismo de administración por excelencia, siempre y cuando se tenga la información con anterioridad por parte de la Fiscalía General de la Nación que no en todos los casos se obtiene, el contar con el Depositario Provisional permite a esta Sociedad incurrir en desgastes operativos o reprocesos de entregas, si no que se garantice la administración de los bienes desde el mismo momento en que se reciben.

Frente a los 4 casos que se hablan en la base de la observación el no ingreso de los bienes tiene su justificación por ser razones de casuística, en primer lugar, frente a los activos denominados "Inmueble que migro a la base de Matrix con proceso entre comillas aparece como una puesta a disposición" son activos que fueron entregados por parte de la DNE registrados en el aplicativo Matrix, sin aprobar dentro del inventario, actualmente

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

el aplicativo no permite reingresar un bien que se encuentra ya registrado, para lo cual el GIT de Aseguramiento de la Información, se encuentra en la consecución de las piezas procesales y realizar el saneamiento correspondiente para conocer la situación de porque fueron entregados en estado sin aprobar o definitivamente modificar todo el proceso, de conformidad al último secuestro. En los casos "Los documentos se enviaron al Grupo de Aseguramiento de la información mediante el memorando interno CI2017-011514 del 30/11/2017", si bien esos documentos se encuentran bajo el número de Zeus relacionado, esta diligencia en su práctica se refería a los establecimientos de comercio denominados "PRECIADO ANGEL GERMAN" con matricula mercantil 82821 y el establecimiento "GRAN ESTANQUILLO Y LAVATECA TRAZVERZAL" con matrícula mercantil 71366, en donde en la diligencia de secuestro practicada por la Fiscalía 61 (apoyo de la Fiscalía 42), se encuentra relacionada la matricula mercantil de la persona natural "82821", (anexo 1) la cual no refiere un activo como tal a administrar, si no a la identidad de comerciante de la persona natural, que bajo ninguna circunstancia es un activo administrable por la Sociedad de Activos Especiales bajo el mandato del FRISCO, actualmente se está aclarando la Diligencia de Secuestro con la Fiscalía para asegurar el cumplimiento de los preceptos determinados en los artículos de la Ley y el Decreto Reglamentario enunciados anteriormente.

Por otro lado, ante la afirmación,"De otro lado, el proceso de comunicación del número Matrix correspondiente al registro del activo en el inventario, por parte del GIT de Aseguramiento de la Información al GIT de Depositarios no se realiza de acuerdo con el Procedimiento P-RR2-056, ya que 272 activos contaban con este registro, pero no fue puesto en conocimiento del GIT de Depositarios para que el bien quedara vinculado al depositario y no los reportara bajo esta condición" el GIT de Aseguramiento de la Información, realiza la comunicación o reporta las novedades del inventario frente a nuevos ingresos a través de 2 canales de comunicación; 1) todos los martes y los jueves en la carpeta publica 19 inventario de activos se publican los activos que se encuentran actualmente ingresados en el aplicativo y que forman parte del inventario del FRISCO, para el acceso a esta carpeta, tienen acceso todos los Vicepresidentes, Gerentes, Coordinadores y una persona de mas que fue designada por ellos. 2) en diferentes correos se comunica las diligencias practicadas con los números Matrix producto de la creación de los bienes, secuestrados por parte de la Fiscalía y entregados para administrar a esta Sociedad (se anexan ejemplos de correos).

En cuanto a "inexistencia de integración entre el módulo de asignación automática y el aplicativo Matrix Versión 1.5, que de forma automática relacione el número MATRIX generado en el registro de un activo en el inventario con la asignación al depositario, registrada previamente a la diligencia de secuestro del bien, hecho que conduce al incumplimiento del procedimiento de asignación a depositarios provisionales y liquidadores (P-RR2-056) e incertidumbre en el estado de asignación de los activos por parte del GIT de Depositarios", la plataforma que ejecuta todo el proceso es Matrix1.0, versión heredada por parte de la DNE EL, sin embargo tal cual lo expresa la CGR en la afirmación la versión 2.0 contempla dentro de su desarrollo y funcionalidad que la información de las diligencias de secuestro (oficio de acompañamiento), asignación a depositario, materialización de activos, registro de bienes y vinculación de bien a depositario, se desarrolle bajo un proceso automático que pueda generar un control apropiado.

Finalmente, ante la observación "Lo anterior implica que durante el tiempo que los 272 bienes permanecen sin comunicar al GIT depositarios queden en sus registros en un limbo administrativo y con información diferente a la que posee el Git de Aseguramiento de la Información y Gerencias Técnicas que son las que ejercen la administración de los bienes". Es de aclarar que, en concepto realizado por la Vicepresidencia Jurídica (Anexo 3), refiere que desde el momento en que se da la entrega real y materialmente de los bienes lo que ocurre en la diligencia de secuestro, como soporte de lo anterior se realiza suscripción del acta de secuestro, dicho documento lo acredita que desde ese momento el depositario provisional debe velar por preservar conservar el bien, junto con el cumplimiento de sus obligaciones, por lo cual en este sentido, si bien por los tiempos que tiene el proceso propios en su desarrollo, el ingreso en el aplicativo no se da en el momento inmediato del secuestro, con la entrega del activo al Depositario Provisional en el momento de la diligencia ya se genera la obligación de administración por parte de este.

En conclusión, si se cuenta con los canales de comunicación que contienen la información ejecutada en el proceso de asignación a depositario en diligencia de secuestro, así como tampoco estos se encuentran en un limbo administrativo toda vez que con el perfeccionamiento de la entrega al depositario este asume todas las obligaciones propias del mecanismo de administración".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Frente a la asignación de una cantidad mayor de activos a depositarios de sociedades o liquidadores, la SAE explica los parámetros establecidos en la metodología de asignación de activos, en la cual, para los activos sociales que hacen parte de una Unidad Productiva o Grupo Inmobiliario se debe hacer la asignación al mismo depositario, con lo cual se puede exceder el tope de cinco (5) activos a cargo; por otra parte indica que las sociedades de papel asignadas y sociedades asignadas por diligencia de secuestro aún no materializadas, no se cuentan dentro del tope máximo de cinco (5) sociedades.

Con la explicación anterior y debido a que no se hizo entrega de una relación de los activos asignados a estos, en donde se pudiera validar que la mayor asignación de activos obedece a las razones expuestas para cada uno de los depositarios, se realizó por parte de la CGR nuevo análisis del archivo de Asignación automática, identificando aquellas que en la columna Actas de asignación refieren Grupo económico, se cruzó con el archivo de sociedades de papel y con el archivo de Activos sin Matrix por diligencia cancelada. Como resultado del nuevo análisis, teniendo en cuenta las situaciones planteadas por SAE aún se evidencia exceso de asignación en 10 depositarios, por lo tanto se mantiene el hallazgo en este punto.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Frente a los depositarios que no cuentan con calificación diligenciada, la SAE informa que todos los depositarios de la convocatoria cuentan con la calificación requerida para la asignación de activos. Revisada esta situación, se evidencia que efectivamente todos los depositarios que están relacionados en el archivo de Depositarios aprobados la tienen diligenciada; sin embargo, en el archivo de Asignación automática de activos se relacionan 59 sociedades asignadas a depositarios que no se encuentran en el archivo de depositarios aprobados en la convocatoria, por lo tanto, se mantiene el hallazgo en este punto.

Respecto a las sociedades que en el archivo no reportan su clasificación para ser tenida en cuenta en la asignación al depositario según su categoría, la SAE informa que estas corresponden a sociedades recibidas por diligencia de secuestro, las cuales se identifican con la categoría C para poder ser asignadas. Frente a esta aclaración, la CGR evidencia que esta práctica constituye riesgo de asignación de una sociedad a un depositario sin las características requeridas; por ejemplo, asignar a un depositario con calificación C una sociedad que analizada luego de la diligencia sea de categoría A, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

En lo relacionado con inmuebles, en donde se presentaron los casos de los depositarios que exceden en cantidad de activos urbanos o rurales la SAE presenta las variables de asignación que fueron aprobadas en comité de depositario Provisionales en sesión 12 del 26 de abril de 2017, aclarando que en este se aprobó un incremento del 30% de activos a asignar. Al respecto se precisa por parte de la CGR que el análisis fue realizado tomando como base el archivo de variables de asignación presentado al equipo auditor y remitido por correo electrónico en las pruebas de recorrido el 18 de febrero de 2018; en este la SAE remite los topes de asignación máximo, contando la ocupación ilegal, los cuales se presentan a continuación y coinciden con la respuesta aportada por SAE. De otra parte, llama la atención, como en respuesta se informa de la existencia de otros topes vigentes para el periodo de auditoria de la CGR, sobre los cuales es de anotar nuestro pronunciamiento es con la información remitida por la SAE, entidad responsable de la calidad de la información aportada, por lo cual se mantiene el hallazgo en este punto.

Tabla 28: Variables de Asignación de Activos

INMUEBLES APROBADA

Clasificación	Tipo de Persona	URBANOS		RURALES		MIXTO (URBANOS Y RURALES)			
		No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de Renta	No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de Renta	No. Máximo Activos		Vr. Máximo Estimados de Renta	
						Urbanos	Rurales		
A	Jurídica	600	$ 1.000.000.000	200	$ 500.000.000	400	200	$ 1.150.000.000	
B	Jurídica	300	$ 500.000.000	100	$ 250.000.000	200	100	$ 550.000.000	
C	Natural / Jurídica	200	$ 250.000.000	60	$ 150.000.000	150	50	$ 300.000.000	
D	Natural	100	$ 150.000.000	30	$ 100.000.000	70	30	$ 200.000.000	

Clasificación	Tipo de Persona	URBANOS		RURALES		MIXTO (URBANOS Y RURALES)			
		No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de	No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de	No. Máximo Activos		Vr. Máximo Estimados de	
						Urbanos	Rurales		
A	Jurídica	180		60		120	60		OCUPACIÓN ILEGAL
B	Jurídica	90		30		60	30		
C	Natural / Jurídica	60		18		45	15		
D	Natural	30		9		21	9		

Clasificación	Tipo de Persona	URBANOS		RURALES		MIXTO (URBANOS Y RURALES)			
		No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de	No. Máximo Activos	Vr. Máximo Estimados de	No. Máximo Activos		Vr. Máximo Estimados de	
						Urbanos	Rurales		
A	Jurídica	780		260		520	260		MÁXIMO CON OCUPACIÓN ILEGAL
B	Jurídica	390		130		260	130		
C	Natural / Jurídica	260		78		195	65		
D	Natural	130		39		91	39		

Fuente: SAE

Para el tema de inmuebles, frente al hallazgo de que no todos los activos tienen diligenciada la clasificación (urbano o rural) en la base de datos entregada, la SAE informa que, en el comité citado en párrafo anterior, fue solicitado el ajuste de los parámetros en el sistema para que sea validada la clasificación en el módulo de asignación. Revisado nuevamente el archivo de asignación por la CGR, se evidencia que el ajuste se solicitó el 26 de abril de 2017; sin embargo, de los 81 activos que presentan esta situación, 78 fueron asignados entre mayo a diciembre; es decir, con posterioridad a la solicitud del ajuste por parte del Comité, lo cual evidencia una decisión adoptada sin acción efectiva que materialice el ajuste correspondiente en el sistema y que impida la asignación de activos sin clasificar a depositarios, con el consecuente control de los topes de asignación; por lo tanto, se mantiene el hallazgo.

En lo relacionado con el diligenciamiento de la columna "*Acta de Asignación*" del archivo de asignación automática, con los valores "*No automática*" y "*sin número*", la SAE informa que el primero se usa para las situaciones de ratificación de la asignación, y en el caso de las asignaciones "sin número" de acta, informan que se debió a un caso fortuito aprobado en comité para asignar un activo a un depositario por no contar con uno en la ubicación geográfica y con las características requeridas. Si bien es recibida la explicación dada por la SAE a la

CGR, es necesario señalar que información entregada por la SAE al equipo auditor no permite evidenciar y justificar las razones por las cuales suceden 68 casos con valores de asignación definidos como "no automática", sin conocer por parte de la CGR las variables que permitieron seleccionar dichos depositarios.

Respecto al caso puntual del depositario con asignación posterior al retiro, que tiene diligenciado el valor "*Normalización*" en la columna *Acta de Asignación*, la SAE informa que corresponde a una solicitud de ratificación, no aceptada por el depositario, quien presentó renuncia, por lo cual fue aprobado el retiro, sin embargo, el estado del activo no se actualizó y continuó en estado de "Normalización".

Se evidencia por parte de la CGR que no existe un diligenciamiento preciso de la información por cuanto, para el caso de ratificación de la asignación de un activo a un depositario se diligencia en unos casos "*No automática*" y en otros "*Normalización*".

Finalmente, respecto a la operación del módulo de asignación en su funcionalidad, como en la información fuente que usa, la SAE refiere la existencia y cumplimiento del procedimiento de asignación de activos a depositarios, el módulo de asignación automática, el portal de depositarios y el inventario de activos, como herramientas que han mitigado el riesgo de corrupción en la administración de los bienes; de otra parte la SAE informa que ha requerido el ajuste a la Oficina de Gestión de la Información el ajuste de la funcionalidad.

En tanto, la CGR evidenció que el proceso no está totalmente controlado, lo cual se evidencia en las diferentes inconsistencias puestas en conocimiento en la presente observación, como son: Asignación de activos inmuebles que no cuentan con la clasificación "Urbano" o "Rural", Inmuebles con clasificación "Rural" asignados a depositarios autorizados para inmuebles de tipo "Urbano", activos asignados a depositarios no reportados en las convocatorias y depositarios que exceden el máximo de activos a asignar; situaciones que se generan por falencias en la información base, como en la parametrización de las variables en el sistema, se mantiene el hallazgo en este sentido.

Referente a la Lonja de Propiedad Raíz del Valle del Cauca, la SAE argumenta que los inmuebles fueron asignados por la extinta DNE, y que los inmuebles están dados en unidades inmobiliarias por lo cual tendría bajo su administración 950 unidades, que la Lonja presentó renuncia por lo cual darán inicio al proceso de remoción, retoma y asignación de nuevos depositarios, argumentos que no desvirtúan la observación formulada por la CGR, toda vez que, si bien los inmuebles fueron asignados por la extinta DNE como se manifestó en la observación, no es menos cierto que la SAE hace más de tres años asumió las funciones de administrador de los bienes del FRISCO por lo cual le correspondía

ejecutar acciones, actividades, y cronogramas con eficiencia, eficacia y celeridad en la toma de decisiones para la buena administración de los bienes y no dejar en manos de un solo depositario la tarea de administración, poniendo en riesgo no solo los activos sino la productividad que estos puedan generar. Así las cosas, el hallazgo se mantiene.

Frente a los activos asignados por diligencia de secuestro sin registro de número Matrix, la SAE trae a colación lo mencionado en el artículo 88 de la ley 1708 de 2014, referente a las clases de medidas cautelares, así como lo contemplado en el Decreto Reglamentario 2136 de 2015 referente a la recepción de bienes y el inicio de la responsabilidad de su administración por parte de la SAE a partir de la suscripción del acta de materialización de la medida cautelar en que se deja constancia de la entrega material.

Así mismo, relaciona las diligencias de secuestro adelantadas y aclara lo establecido en la actividad 25 del Procedimiento de Asignación de activos a depositarios provisionales y liquidadores - P-RR2-056, en lo relacionado con las ventajas de realizar la asignación del depositario previamente a la ejecución de la diligencia.

Explica 4 situaciones particulares en donde el activo aún no tiene número de matrix por no hacer parte del inventario.

De otra parte, respecto al incumplimiento del procedimiento P-RR2-056 en comunicar oportunamente al GIT de Depositarios el registro del activo en el inventario, la SAE informa que el GIT de Aseguramiento de la Información lo ha venido realizando mediante dos canales: 1) La publicación en la carpeta compartida y 2) Correos en los que se comunica las diligencias practicadas con el número Matrix generado.

Aclara también la entidad que, no obstante, en el GIT de Depositarios no se haya actualizado la información del número Matrix del activo recibido en una diligencia, no se genera limbo administrativo, por cuanto aunque el ingreso en el aplicativo no se da en el momento inmediato del secuestro, con la entrega del activo al Depositario Provisional en el momento de la diligencia ya se genera la obligación de administración por parte de este.

Al respecto, se precisa que el enfoque de la observación se orienta hacia la desactualización de la información existente en el GIT de Depositarios respecto a los números Matrix correspondientes a los activos recibidos por diligencia de secuestro para finalizar el proceso de asignación. Así mismo, se mantiene lo observado frente a la falta de integración de los módulos para el registro de activos y el de Asignación automática, situación que origina la diferencia de información en los dos grupos (GIT de Aseguramiento de la Información y GIT de

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Depositarios); al respecto la SAE está de acuerdo con la necesidad de automatización de este procedimiento, e indica que ello se tendrá en la versión 2.0 de Matrix.

3.2.2 Remociones y retomas

¿El proceso de remoción de los depositarios garantiza la eficacia en la administración de los activos?

Hallazgo 20. Activos del inventario a 31 de diciembre 2017 a cargo de depositarios removidos

El procedimiento "*Remoción, Retiro y/o Revocatoria de Depositarios y/o Destinatarios Provisionales*" P-DT3-110 establece dentro de las políticas: "*Toda acción de remoción y/o retiro debe ser comunicada al GIT de Depositarios, mandatarios y liquidadores para desvincular los activos del depositario provisional y del registro de depositarios de ser este el caso*"; tal política se detalla en los numerales 31, 32 y 33 del flujo de actividades, en donde se describe la acción de remoción de activos y/o de remoción del depositario por parte del GIT de Depositarios, el requerimiento por parte de la Gerencia respectiva a la OGI para la actualización en el sistema.

Confrontados los listados del inventario de activos a 31 de diciembre de 2017, entregado en archivo denominado *Copia de Punto 9 Inmuebles No sociales final* como respuesta a requerimiento AG8-1-4 frente a la relación depositarios retirados a la misma fecha de corte (*Punto 2 Copia de Retiros y Remociones Depositarios Provisionales - 2017 final)*, entregado como respuesta a requerimiento AG8-1-8, se identificó, en relación con bienes inmuebles que:

Existen 136 registros de inmuebles extintos que se encuentran a cargo de depositarios incluidos en el archivo Remociones y Retiros; es de anotar que estos tienen diligenciada fecha de retiro en el sistema, y para 119 existe fecha de resolución de remoción, tal como se muestra a continuación:

Tabla 29. Inmuebles extintos a cargo de depositarios removidos

Depositario	Número de activos a cargo
900.298.853	52
800.153.681	32
811.039.170	20
82.391.643	8
800.238.210	8

74.359.097	6
79.690.724	4
270.572.490	2
30.396.695	2
78.032.121	1
19.360.704	1
Total general	**136**

FUENTE: Información entregada SAE. Elaboró: equipo auditor

Existen 794 registros de inmuebles en proceso de extinción que se encuentran a cargo de depositarios incluidos en el archivo Remociones y Retiros.

Los listados fueron enviados en el oficio AG81-53_15-03-2018 punto 2, para que la SAE indicara la justificación de mantener el bien a cargo de depositario retirado o informara respecto del nuevo depositario, la cual fue objeto de respuesta y análisis por parte de la CGR, encontrando en relación con los inmuebles extintos que:

a) Existen 3 bienes con nuevo depositario asignado a partir del 14 marzo de 2018, cuando la resolución, aprobación en comité y retiro en el sistema del depositario anterior datan de agosto de 2017.

b) Existen 133 bienes sin asignación de nuevos depositarios; de estos: 86 se encuentran en proceso de asignación al 15 de marzo de 2018, 9 en proceso de devolución, 23 en proceso de venta y 15 sin observación general y que continúan a cargo del mismo depositario.

Tabla 30. Inmuebles que continúan a abril de 2018 a cargo del mismo depositario

Depositario removido	No. de activos a cargo sin información del proceso de remoción
800.153.681	8
74.359.097	6
82.391.643	1
Total general	**15**

FUENTE: Información entregada SAE. Elaboró: equipo auditor

En relación con los inmuebles en proceso de extinción, se encontró:

c) Existen 132 bienes que tienen nuevo depositario asignado el 14 marzo de 2018 cuando la fecha de retiro del anterior depositario fue del 11 de diciembre de 2017.

d) Existen 662 bienes que no tienen asignado nuevo depositario. De estos: 8 bienes tienen resolución de remoción de 2015, con gestiones en comité y de retiro en el sistema en el último trimestre de 2017, tal como se relaciona a continuación:

Tabla 31. Inmuebles en proceso de extinción a cargo de depositario removidos desde 2015

numero bien	No. FMI	Depositario a 31/12/2017
20101637001637-001	015-48767	
20101577001577-001	015-15133	
10105524006558-001	290-107391	
10105523006557-001	290-82360	
10105522006556-001	290-12565	
10105521006555-001	290-13356	
10105520006554-001	290-32659	
10109764016608-001	252-968	270.572.490

FUENTE: Información entregada SAE. Elaboró: equipo auditor

- Existen 186 bienes que tienen resolución de remoción en 2016, de los cuales 1 tiene aprobación en comité y retiro en el sistema en septiembre de 2016; sin embargo, no se da explicación que justifique las razones por las cuales continúa administrando el FMI 045-59934; los restantes 185 tienen fecha de aprobación en comité y de retiro del sistema en los meses de noviembre y diciembre de 2017 y se encuentran a abril de 2018 en proceso de asignación.

- En relación con 353 bienes que tienen resolución de remoción del año 2017, 294 bienes se encuentran en proceso de asignación de nuevo depositario, los restantes 59 están en administración directa y 55 continúan con el mismo depositario removido; de los cuales se destaca que la mayoría están a cargo de 800.153.681.

- Frente a los 106 bienes que tienen resolución de remoción del año 2018, 98 bienes se encuentran en proceso de asignación de nuevo depositario, los restantes ocho (8) continúan a cargo del mismo depositario (7.442.054: 1 y 13.245.800: 7).

De la base total existen 9 bienes que no tienen resolución de remoción; no obstante, estar el depositario en la base de datos de retirados, tal como se detalla a continuación:

Tabla 32. Inmuebles sin resolución de remoción

numero bien	No. FMI	Depositario	Razón para mantener el bien en el depositario anterior
10101338001338-001	470-8553	74.359.097	EN REVISIÓN PARA REMOCIÓN
10101343001343-001	470-80606	74.359.097	EN REVISIÓN PARA REMOCIÓN
10101345001345-001	470-80607	74.359.097	EN REVISIÓN PARA REMOCIÓN
10101406001406-001	470-10247	74.359.097	EN REVISIÓN PARA REMOCIÓN
20101550001550-001	378-87450	16.739.512	EN REVISIÓN
20106293007628-001	370-207928	16.739.512	EN REVISIÓN
20106225007347-001	370-105231	16.739.512	EN REVISIÓN
10109354016198-001	50S-1156907	19.360.704	EN REVISIÓN
20114462023714-001	029-25695	16.739.512	EN REVISIÓN

FUENTE: Información entregada SAE. Elaboró: equipo auditor

En relación con las Sociedades extintas y en proceso de extinción, se realizó el mismo cruce de información, pero con los archivos denominados *punto 7 Sociedades Activas* y *Punto 2 Copia de Retiros y Remociones Depositarios Provisionales - 2017 final*, en los cuales se estableció:

El depositario del bien con matrícula mercantil 480664 se retiró de la base de datos; sin embargo, no se ha removido la sociedad identificada con el número Matrix10600614008973.

Existen 15 registros de sociedades activas en proceso de extinción a cargo de Depositario Removido o retirado

Tabla 33. Depositarios removidos o retirados a cargo de sociedades activas

# DE BIEN MATRIX	Nit	Matricula Mercantil	Clase Sociedad	Sociedades activas	Depositario
20601514012674	9005015987	02185101	SOCIEDAD POR ACCIONES	Si	79.690.724
10600087003194	811046835	33407104	ANÓNIMA	Si	19.190.530
20601658015366	830058381	943642	ANÓNIMA	Si	11.187.609
10600473008832	860503330	421562	EMPRESA UNIPERSONAL	SI	19.190.530
10600605008964	805025503	598440	COMANDITA POR ACCIONES	Si	17.174.635
10600965009324	860071026	123067	LIMITADA	Si	13.245.800
10601092009451	800253375	629882	LIMITADA	Si	82.391.643
10601100009459	830001590	633544	ANÓNIMA	Si	82.391.643

131

20601272009631	802010341	278862	COMANDITA SIMPLE	Si	7.442.054
20601369009728	830122743	175054	LIMITADA	Si	13.245.800
20601375009734	830056815	933237	LIMITADA	Si	13.245.800
20601700022310	900595680	2297202	SUCURSAL EXTRANJERA	Si	19.290.318
10601453010967	860353007	256913	ANÓNIMA	Si	11.187.609
20601473012574	900149951	1702065	SOCIEDAD POR ACCIONES	Si	19.190.530
30601809028479	900572177	2276486	SOCIEDAD POR ACCIONES	Si	7.442.054

Por otra parte, realizado cruce del listado de depositarios retirados entregado el 9 de febrero, denominado *Punto 2 Copia de Retiros y Remociones Depositarios Provisionales - 2017 final* con el archivo enviado vía correo electrónico por la Oficina de Control Interno, el 23 de marzo de 2018 denominado: *Copia de Consolidado Depositarios removidos DNE*, se encuentra que en la primera relación fueron remitidos 96 depositarios, mientras en el segundo se remitieron en total 425 depositarios (distribuidos en: 49 liquidadores, 146 sociedades y 277 inmuebles, algunos de los cuales se reportaron en más de un listado).

Existe coincidencia solamente de 27 depositarios en los dos listados.

Tabla 34. Número de depositarios retirados o removidos

Según listado de 9 de febrero	Según listado de marzo 23	Coincidentes	No. Total de depositarios sumados los dos listados, menos los coincidentes
96	425	27	494

Fuente: SAE Elaboró: Equipo Auditor

Consolidado el total de activos a cargo de depositarios retirados en los dos listados se tiene:

Tabla 35. Activos a cargo de depositarios retirados

Bienes administrados	Según listado de 9 de febrero	Según listado de marzo 23	Coincidentes	No Total de activos a cargo de depositarios retirados sumados los dos listados, menos los coincidentes
Inmuebles no sociales extintos	136	70	47	159
Inmuebles no sociales en proceso de extinción	794	419	237	976
Sociedades Extintas	1	4	0	5
Sociedades en proceso de extinción	15	47	2	60

Fuente: SAE Elaboró: Equipo Auditor

Con base en lo anterior, se puede establecer que el proceso de remoción de depositarios no se adelanta con la oportunidad que se requiere para garantizar la eficiencia y eficacia en la administración de los bienes y por ende la mejor productividad. Adicionalmente, no se logra el propósito de que quienes ostenten tal designación, sean aquellos que cumplen requisitos de experiencia, capacidad, cumplimiento, y disminuir los riesgos inherentes a la administración de los activos del FRISCO.

RESPUESTA DE LA SAE

Mediante oficio CS2018-08812 la SAE manifestó para los literales a, b, c y d *que:*

Compilando las anteriores observaciones, es preciso indicar que el procedimiento de remoción de Depositarios es un procedimiento que involucra una serie de actividades operativas entre las que se destacan, la validación de la información contenida en los informes de gestión y en el sistema de información Matrix, la revisión de expedientes, la consolidación de la información y la presentación al comité de depositarios para su aprobación, lo que genera como resultado la elaboración del Acto administrativo respectivo. Es preciso indicar que, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la entidad, los bienes que son objeto de remoción deben quedar en Administración Directa con el fin de proceder a la asignación de nuevos depositarios, proceso que así mismo involucra las siguientes actividades:

- *El activo debe encontrarse en al aplicativo Matrix con el Estado Administrativo "Administración directa" SAE.*
- *El avaluó catastral de los Activos debe estar actualizado.*
- *Se debe validar que el activo no corresponda a un "Activo Social"*
- *El activo debe estar administrado por la entidad, es decir que no se encuentre en procesos de venta, devolución o destinaciones definitivas.*
- *Verificar las unidades inmobiliarias conformadas por los activos. (ejemplo apartamento, garaje y deposito), con el fin de que al momento de la asignación automática la unidad quede con un solo depositario.*
- *Análisis de la ubicación geográfica de los activos para organizarlos por paquetes, en procura de la asignación a un mismo depositario.*
- *Cálculo del estimado de valor de renta, con el fin de que el sistema pueda evaluar la capacidad financiera del depositario que está siendo seleccionado.*
- *Se liquida el valor asegurable de cada bien, que será utilizado por el GIT de Depositarios para conformar la póliza de cumplimiento que debe firmar el depositario asignado.*

Luego de realizar el análisis y verificación citada anteriormente, se realiza la solicitud al GIT de Depositarios para que se realice el proceso de asignación de nuevos depositarios.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Es importante resaltar que cada uno de los procesos señalados requieren del cumplimiento de la información actualizada en Matrix por otras áreas que es dinámica y la verificación y análisis por parte de esta Gerencia para la consolidación correcta y completa de los activos para solicitud de asignación de depositarios. Así mismo, estos procesos se desarrollan de manera secuencial por lo que no es posible asignar de manera inmediata un depositario a un inmueble que previamente ha sido objeto de remoción.

Así mismo, con el fin de puntualizar sobre los casos detallados por la Contraloría, es preciso indicar que se realizó la revisión de las bases de información, y validación con el reporte de Matrix al 30 de abril de 2018, nos permitimos presentar el siguiente cuadro, con el respectivo análisis, observando que la mayoría ya fue objeto de actualización en el sistema y en consecuencia el depositario removido ya no figura en los respectivos reportes.

DEPOSITARIO	Nº RESOLUCION DE REMOCIÓN Y FECHA	Reporte Matrix al 24/04/2018
900.298.853	1653 - 29/12/2017	Actualizado en el sistema
800.153.681	Proyecto de resolución pendiente de visto bueno por parte Juridica	
811.039.170	1567 21/12/2017	Actualizado en el sistema
82.391.643	162 - 20/02/2018	Actualizado en el sistema
800.238.210	151 - 11/12/2017	Actualizado en el sistema
74.359.097	Este depositario fue removido, sin embargo, se encuentran en validación Estos bienes con el fin de determinar si procede la adición a la resolución de remoción.	
79.690.724	155 - 16/02/2018	
270.572.490	184 - 21/02/2018	Actualizado en el sistema
30.396.695	278 - 06/03/2018	Actualizado en el sistema
78.032.121	160 - 16/02/2018	Actualizado en el sistema
19.360.704	1583 - 21/12/2017	Actualizado en el sistema

Con relación a la observación puntual de "Existen 794 registros de Inmuebles en proceso de extinción que se encuentran a cargo de depositarios incluidos en el archivo

Remociones y Retiros", nos permitimos informar que después de realizar la validación de los 794 inmuebles, se evidenció lo siguiente:

Cantidad de Inmuebles	OBSERVACION ESTADO ACTUAL DE LOS 794 ACTIVOS (Reporte Matrix al 03/05/2018)
594	Se encuentran en administración directa, ya cuentan con solicitud de asignación de depositario y se encuentran en proceso de asignación.
54	Retirado del registro de Depositarios, pendiente de aprobación por parte del área jurídica el proyecto de acto administrativo de remoción de los Activos
33	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado: 830.080.673
17	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado: 900.068.395
14	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado: 900.381.045
12	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 830.053.325
11	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.148.200
8	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.043.409
8	Pendiente de validación para adición de la resolución de remoción del depositario.
7	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.040.066
6	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.340.546
6	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 830.084.865
3	19.190.530 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.148.200
3	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.628.040
2	Depositario Provisional de Sociedades Inmueble marcado inicialmente como Activo Social
2	En proceso de Devolución, no aplica solicitud de nuevo depositario
2	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 71.616.330
2	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 1.118.805.133
1	36.953.333 Removido - Nuevo Depositario asignado 830.084.865
1	36.953.333 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.148.200
1	19.190.530 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.381.045
1	En proceso de validación por parte del GIT de Depositarios
1	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.442.521
1	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 1.049.605.956
1	800.238.210 Removido - Nuevo Depositario asignado 900.133.046
1	17.174.635 Removido - Nuevo Depositario asignado 830.080.673
1	52.355.791 Removido - Nuevo Depositario asignado 830.080.673
1	SANEAMIENTO JURIDICO
794	**TOTAL INMUEBLES**

Al respecto, el proceso se ha venido mejorando e incluyendo políticas y reglas de negocio que dinamicen la remoción y asignación de los activos dentro del sistema de información Matrix 2.0. De manera que, a la fecha dichas funcionalidad aseguran la remoción del

depositario en el mismo momento en el que se asigna al nuevo, encontrándose en pruebas para ser entregados en una primera fase de la puesta en marcha, para el mes de Junio de 2018.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El hallazgo presentado tiene 3 secciones: 1) Inmuebles a cargo de depositarios retirados, 2) sociedades a cargo de depositarios retirados y 3) Incertidumbre del estado de los depositarios en el inventario.

En su respuesta, la SAE relaciona las actividades que conlleva el proceso de remoción de activos a un depositario y las actividades previas a la solicitud de asignación de uno nuevo, ninguna de las cuales explica o justifica los tiempos presentados en el hallazgo. A la luz del procedimiento de remoción se evidencia que la SAE no tiene definidos los tiempos que deben transcurrir entre una actividad y otra, situación que genera dilaciones en el proceso, tal como se evidencia en el hallazgo, en el que se observa que, pese a ser aprobada la remoción por parte del Comité, se tienen casos de más de un año en que los activos siguen en poder del depositario removido, circunstancia que no mitiga el riesgo de discrecionalidad de la gestión del depositario frente a los activos.

Precisa la SAE el estado de los activos y depositarios relacionados con inmuebles a cargo de depositarios retirados. Para los 136 inmuebles extintos, reporta la actualización de 9 depositarios, que tienen a cargo 98 activos, quedando pendientes 2 depositarios retirados aún a cargo de 38 activos, como lo son Gestora Inmobiliaria GESA S.A.S y Francisco Arturo Vásquez Rodríguez.

Para los 794 inmuebles en proceso, reporta el estado a 30 de abril de 2018, así:

Tabla 36. Inmuebles en proceso de extinción a cargo de depositario retirado - Estado a 30 de abril de 2018

No. de inmuebles en proceso	Estado a 30 de abril de 2018
594	Administración directa
54	Depositario retirado del registro, pendiente remoción de activos
14	Validación por parte de las áreas
132	Asignado a nuevo depositario

FUENTE: Información entregada SAE. Elaboró: equipo auditor

Concluye la SAE que el proceso se ha venido mejorando y que, a partir de junio de 2018, se contará con el sistema de información Matrix 2.0 con funcionalidades que aseguran la remoción del depositario en el mismo momento en el que se asigna uno nuevo.

Con base en la información entregada, se observa que aún persiste la situación planteada en el hallazgo, aunque para una menor cantidad de activos toda vez que el procedimiento no garantiza la efectividad y agilidad en las actividades relacionadas con el proceso de remoción, dado que sobre los bienes en los cuales se decidió remover al depositario, existe demora u omisión en la aplicación y nueva asignación de los bienes.

Cabe anotar que la SAE no se pronuncia sobre las sociedades reportadas a cargo de depositarios retirados, ni sobre la incertidumbre en el estado de los depositarios en el inventario, a raíz de las diferencias de la información entregada en febrero y marzo de 2018.

Por lo anterior se mantiene el hallazgo.

Hallazgo 21. Remociones y Retomas de Bienes Inmuebles

La Metodología de Administración de los bienes del FRISCO[62], en el capítulo 5 sobre la selección, registro, clasificación, control y demás aspectos relacionados con el Deposito Provisional y en su régimen transitorio establece: "*Dentro de los seis meses siguientes a la expedición del presente acto administrativo, la Sociedad de Activos Especiales removerá los Depositarios Provisionales y/o liquidadores que no hagan parte del registro actual de Depositarios Provisionales y/o Liquidadores, de su condición de administradores de activos del FRISCO, para la recepción física de los activos administrados se definirá un plan de retoma con cada depositario en el cual se pueda recibir la documentación y cada uno de los activos administrados*"

Las Resoluciones 308 del 10 de mayo de 2017[63], y la Resolución 776 de del 2 de agosto de 2017[64], determinan las siguientes funciones a cargo de las gerencias Regionales:

- "*2.- Atender las políticas, procedimientos y estrategias establecidas para la administración eficiente de los bienes puestos a disposición de la Sociedad*"
- "*Establecer las acciones necesarias para asegurar el mejoramiento continuo que se desarrollen en el marco de los procedimientos y políticas definidas en la Sociedad*".
- *En lo relacionado con el Macroproceso de Disposición Temporal de Activos- 2.- Mantener actualizado la información de la administración de los activos en los sistemas de información, posibilitando la toma de decisiones en la gestión de activos*".

[62] Metodología aprobada en sesiones de Junta Directiva No. 114 y 118de 2016 por SAE
[63] Por la cual se definen y ajustan las funciones de cada una de las dependencias de SAE
[64] Por la cual se conforman unos Grupos Internos de Trabajo en las gerencias Regionales, artículo 20.- funciones de las gerencias Regionales

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- *En el Macroproceso de Destinación Final de Activos. - 1.- Gestionar la entrega de los activos a partir de los mecanismos de administración definidos.*
- *Realizar visita de inspección física, avalúo, gestión de ventas, gestión de arriendos, entrega de activos a terceros, recepción de activos a terceros, reparaciones, obras o mantenimiento y devolución en sitio del activo"*

El procedimiento P-DT3-146 SAE establece que las Gerencias Regionales garantizan "*la recepción de activos administrados por terceros, ya sea por efectos de remoción, por decisión propia del tercero o porque la adecuada administración lo amerite*", y que para tal fin debe adelantar las siguientes actividades: Recibir acto administrativo y asignar el profesional para programar la recepción de activos, contactar al depositario provisional, destinatario provisional o arrendatario, ejecutar el protocolo de visitas de inspección de bienes inmuebles, recibir, revisar y analizar la documentación entregada por el depositario, destinario o arrendatario, entregar informe de avance de recepción física y documental e informar a la Gerencia de Inmuebles sobre las actividades realizadas.

En la evaluación realizada al procedimiento de remoción y retoma de los inmuebles por parte del Equipo Auditor junto con la Gerencia de inmuebles[65] , se evidenció que SAE ha proferido 132 resoluciones mediante las cuales se han removido 5.608 FMI, sin embargo, solamente se han retomado 3.158 FMI, lo que significa que faltan por retomar por parte de las Gerencias Regionales 2.469 FMI, distribuidos por regional de la siguiente manera:

Tabla 37. FMI Pendientes de Retoma

REGIONALES	BIENES REMOVIDOS	BIENES RETOMADOS	BIENES NO RETOMABLES (1)	BIENES PENDIENTES DE RETOMA
Regional Centro Oriente	2190	851	422	917
Regional Occidente	1877	751	422	704
Regional Norte	517	80	113	324
Regional Suroccidente	1024	140	437	447
TOTAL	5608	1820	1338	2469

(1) Bienes no Retomables: hacen referencia a los FMI vendidos, devueltos, administración directa de la extinta DNE y SAE

FUENTE: Información analizada y Validada SAE Elaboró: Equipo Auditor CGR

Las anteriores situaciones se presentan debido a la falta de control, monitoreo y seguimiento a los actos administrativos de remoción, lo que refleja deficiencias administrativas relacionadas con la información, comunicación y efectividad en la materialización de lo dispuesto en las resoluciones, situación que afecta el principio de eficacia, toda vez que no produce el efecto deseado de remover a los

[65] A Fecha 18 de abril de 2018

depositarios de su cargo y retomar la administración del bien, aunado a que han pasado hasta dos años de la expedición del acto administrativo, sin que se tomen las medidas pertinentes.

Adicionalmente, se presentan riesgos en la conservación, mantenimiento, recuperación y productividad de los activos, toda vez que, al no retomar oportuna y efectivamente el bien, éste queda en riesgo de abandono por parte del Depositario removido y de SAE quien tampoco ejerce los actos de administración directa, a pesar de ser el directamente responsable de la administración de los bienes del FRISCO.

RESPUESTA DE LA SAE

La Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles realiza las siguientes precisiones en el oficio CS2018-008360 del 30 de abril de 2018:

"(...), con la entrada en vigor de la Ley 1708 de 2014 y en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1331 de 2014, la Liquidada DNE, realizó la entrega de los activos que hacen parte del FRISCO a la SAE S.A.S, mediante la suscripción de sendas actas donde se relacionaban los activos a entregar y otras consideraciones sobre los mismos.

Con relación a los bienes inmuebles, se suscribieron dos (2) actas de entrega, discriminando los inmuebles rurales y los urbanos. En el Capítulo II de las referidas actas, la liquidada entidad relaciona 275 depositarios y destinatarios de bienes inmuebles urbanos y 178 depositarios y destinatarios de bienes inmuebles urbanos y rurales, dentro de esta relación no se establece la calidad que ostentaba cada uno.

Una vez depurada la información recibida, se pudo identificar que la cantidad de depositarios provisionales con los que contaba la DNE ascendía a 273.

Dentro de las actas de entrega de base de datos de inmuebles rurales y urbanos, la liquidada DNE dejó constancia que la información relacionada con los inmuebles administrados por cada uno de los depositarios NO corresponde a la realidad administrativa de los bienes. Asimismo, indica que existen diferencias entre la información relacionada con los inmuebles administrados por cada uno de los depositarios y los reportados por ellos en los informes de gestión, todo lo anterior, en razón a que la labor de depuración no se terminó.

Durante el año 2015, la SAE S.A.S desde su nivel estratégico, gestionó la conformación del registro de depositarios de la entidad, realizando varias convocatorias tanto para depositarios nuevos como para depositarios antiguos. Una vez definidos los depositarios habilitados para administrar bienes inmuebles y como producto de los procesos de selección llevados a cabo; se pudo determinar que 261 depositarios nombrados por la liquidada DNE, quedaron por fuera del registro ya sea porque no superaron el proceso o porque no se presentaron a las convocatorias realizadas.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con base en los antecedentes anteriormente señalados y teniendo en consideración el volumen de depositarios susceptibles de remoción, el proceso de validación documental y la cantidad de inmuebles a retomar, la entidad estructuró el proyecto que tiene como finalidad la remoción de los 261 depositarios provisionales que no hicieron parte del registro establecido por SAE y la retoma física y documental de inmuebles que se encontraban a su cargo.

Es importante resaltar que según la planeación realizada para este proyecto, el cronograma de finalizaba a finales del año 2017, sin embargo se solicitó ante la junta directiva la aprobación de un plazo adicional, hasta el 30 de junio de 2018, teniendo en cuenta la complejidad del proceso y su estado de avance.
Vale la pena mencionar que, la remoción de los depositarios provisionales nombrados por la DNE fue un proceso complejo que requirió las siguientes actividades:

6. *Definición del inventario susceptible de remoción, teniendo en cuenta que desde la asignación realizada por la extinta DNE, se realizaron ventas, devoluciones, remociones y entregas a otros depositarios.*
7. *Identificación de bienes asignados o entregados a cada depositario, para lo cual fue necesario:*
   - *Revisar físicamente los expedientes. En muchos casos, se requirió la conformación, indexación o reconstrucción del expediente.*
   - *Depurar la base de información a partir de la información encontrada en los expedientes.*
8. *Presentación de la solicitud y justificación de la remoción del depositario ante el Comité de Depositarios, Mandatarios y Liquidadores.*
9. *Elaboración del acto administrativo de remoción.*
10. *Comunicación a los Depositarios removidos, a las Gerencias Regionales, a la Gerencia de Inmuebles y a las diferentes ORIP.*

Una vez realizada la comunicación del Acto Administrativo, se deben realizar las siguientes labores:

Coordinación de la fecha de retoma con el depositario, para lo cual, éste debería entregar la documentación relacionada con su gestión. Para ello, se deben realizar las siguientes actividades:

Elaboración de cronogramas con cada uno de los depositarios, los cuales dependen en gran medida del personal que cada depositario asigne para llevar a cabo la entrega documental y física.

Elaboración de rutas y mapas para las visitas de los predios, con el fin de minimizar el tiempo y el recurso invertido.

Recepción documental, en donde se debe revisar cada uno de los expedientes entregados por los depositarios y verificar las cesiones de cada uno de los contratos.

Realizar la recepción física y material de cada inmueble con la suscripción de la respectiva acta.

Registro del acto administrativo ante las Oficinas de Registro (ORIP) del cambio en la medida de administración.

Una vez recibido el inmueble, entregarlo al nuevo depositario nombrado o asumir las gestiones derivadas de la administración directa sobre el mismo.

Es importante afirmar que, en su momento SAE presentó ante la Junta Directiva, no solo la metodología de administración de bienes del FRISCO, sino también los planes de choque que debían adelantarse, los cuales, en lo concerniente a la Remoción de Depositarios, establecían:

"Este plan consiste en la remoción de aquellos depositarios que no cumplieron con los requisitos de la convocatoria No. 002 de 2015, que a la fecha no hacen parte del registro de depositarios de bienes del FRISCO, pero que continúan administrado bienes del Fondo.

El universo de bienes bajo esta situación es de 4978 bienes aproximadamente que quedarán sin depositario provisional a los cuales habrá que hacerles exigibles la entrega de los bienes y de la información que tengan al respecto, así mismo, se deberán entregar ese número de bienes a los nuevos depositarios".

No obstante, en el proceso de identificación y depuración de la información, así como del resultado de la conformación final del Registro de depositarios, se pudo establecer que debían ser removidos 261 depositarios provisionales, los cuales administraban 3990 FMI. A 31 de diciembre de 2017, se habían removido la totalidad de los 261 depositarios.

A la fecha, el avance en la retoma sobre los inmuebles removidos es el siguiente:

Regional	Bienes removidos	Bienes Retomados	Bienes No retomables	Bienes por Retomar
Centro Oriente	2,190	1,016	424	750
Occidente	1,877	1,177	345	355
Norte	517	89	113	315
Suroccidente	1,024	281	437	306
TOTALES	5,608	2,563	1,319	1,726

Igualmente, se adjunta la base con las fechas estimadas para ejecutar la retoma de los inmuebles sobre los depositarios removidos, con ello se daría cumplimiento no solo a la retoma de los 3990 FMI descritos anteriormente, sino también a los que han sido removidos por renuncias o remociones por incumplimiento de sus obligaciones.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

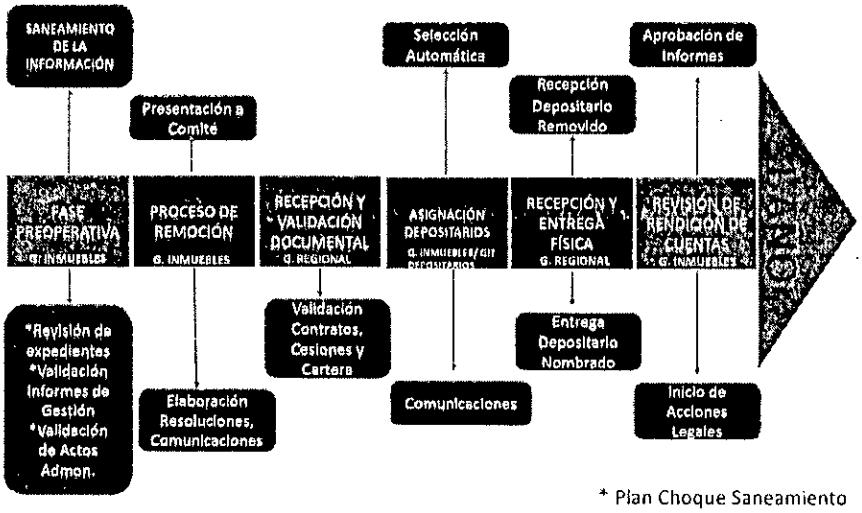
Cabe destacar, que la no ejecución del total de retomas pendientes obedece a diversos factores que deben ser atendidos por las gerencias regionales y que interfieren con el cumplimiento de la planeación inicial, entre estos se encuentran:

1. *La atención de diligencias de secuestro programadas por la Fiscalía General de la Nación, las cuales requieren una atención prioritaria y si se llegaren a cruzar con otras actividades programas, estas últimas deben ser modificadas.*
2. *La dispersión geográfica de algunos inmuebles pendiente de retoma, obliga a que su programación sea dispuesta en épocas en que exista otras actividades para realizar en zonas cercanas. Lo anterior, en aras de garantizar criterios de eficiencia y economía en la ejecución de los recursos humanos y económicos.*
3. *Afectación a la programación por afectaciones del orden público en ciertas zonas del país, es ampliamente conocido que en todo el país existen épocas del año y sectores, donde por razones de orden público es imposible acceder sin poner en riesgo la integridad física e incluso la vida de los funcionarios.*
4. *En la medida en que se hace retoma de inmuebles, se asumen nuevas funciones asociadas al mismo, derivada de la administración directa, que impactan la disponibilidad del recurso humano para ejecutar otras funciones.*

De igual forma, es importante advertir que, desde un inicio el proceso de retoma se planeó de la mano con la asignación de nuevos depositarios en la administración de cada bien, pues de esta forma se garantizaba la entrega de los inmuebles a depositarios que hacían parte del nuevo registro de depositarios.

Sin embargo, la cantidad de depositarios disponibles, el gran número de inmuebles recibidos en diligencias de secuestro, las asignaciones de depositarios a bienes que se encontraban en administración directa y la renuncias de depositarios a hacer parte del registro, ha ocasionado que el proceso de asignación de depositarios a los inmuebles cuyo depositario ha sido removido, no se haya podido realizar al mismo ritmo de las remociones ordenadas, lo cual inevitablemente impacta tanto la programación inicial de las retomas como la operatividad de las gerencias regionales quienes no solo tienen que administrar directamente los inmuebles que son retomados, sino también deben programarse para futuras jornadas de entregas a nuevos depositarios de los bienes retomados.

La siguiente gráfica muestra las actividades que se requerirían ejecutar para el desarrollo del Plan Choque de retomas:



* Plan Choque Saneamiento

Es importante resaltar que, la no realización de retoma no pone en riesgo o genera el abandono del inmueble, pues tal como se establece en los actos administrativos de remoción las obligaciones del depositario removido cesan sólo cuando se le retoma el inmueble y es a partir de ese proceso cuando se determina si hay lugar a iniciar acciones legales en contra del depositario por sus acciones u omisiones sobre el inmueble administrado. Como soporte de lo mencionado se adjuntan 3 Resoluciones de remoción.

A contrario sensu, es pertinente advertir que un bien que se retoma debe ser administrado directamente por SAE, mientras se le asigna un nuevo depositario y esta gestión como ya se mencionó, requiere del uso del recurso humano de las Gerencias Regionales a actividades que inicialmente no estaban previstas.

Respecto a su observación de falta de control, monitoreo y seguimiento a los actos administrativos de remoción, es preciso indicar que se han realizados las siguientes actividades:

- *Consolidación de la base de depositarios removidos con el portafolio de inmuebles, en donde se puede evidenciar la fecha de la retoma física, la solicitud de asignación de nuevo depositario, si este ya está posesionado o no. Así como los que están pendientes de retoma.*

En el seguimiento que realiza la Vicepresidencia de Bienes Muebles e Inmuebles y la Gerencia de Inmuebles, se realizan las respectivas solicitudes de avance, mediante correos y oficios periódicos, consolidación de la información reportada por las Gerencia Regionales, en cuanto a cronogramas de retoma y bienes retomados. Así como los hallazgos identificados en el proceso de retoma. Para lo cual se adjunta ejemplos de comunicaciones consolidadas, de las diferentes gestiones.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La respuesta de SAE no desvirtúa el hallazgo y se mantiene por las siguientes razones:

Referente al primer punto, sobre la situación en que fue recibida la información por parte de la extinta DNE se debe entender que estas situaciones como inconsistencia de la información debieron ser superadas por la SAE, como nuevo administrador de los bienes del FRISCO pues, se reitera, han transcurrido más de tres años desde el inicio de su gestión.

En relación con la remoción de los 261 depositarios que no superaron el proceso o no se presentaron a las convocatorias, la SAE relaciona cada una de las actividades y tareas que deben realizar para la remoción, retoma y asignación de nuevos depositarios, así como los planes de choque; actividades tareas y cronogramas que no surtieron la efectividad esperada, toda vez, que si bien es cierto se realizaron las remociones que consistían en la expedición del acto administrativo por el cual se removía al depositario, no es menos cierto que no se ha materializado la misma, como lo prueba el hecho de que en la revisión realizada por el equipo auditor de la CGR los activos continúan en cabeza de los antiguos depositarios, lo que evidencia inefectividad de las resoluciones de remoción y falta de diligencia por parte de las Gerencias Regionales encargadas de realizar la retoma física de los inmuebles, así como garantizar la productividad de los activos administrados por SAE.

En cuanto al argumento planteado por la SAE, según el cual *"la no realización de la retoma no pone en riesgo o genera el abandono del inmueble"*, no es de recibo por parte de este órgano de control, toda vez que los depositarios fueron removidos no solamente porque no se presentaron a las convocatorias realizadas por la SAE, sino también porque no cumplieron los requisitos establecidos por la misma entidad para ser depositarios de activos, es decir, no reúnen las condiciones técnicas, económicas o jurídicas para ejercer dicha potestad, aunado a que en la mayoría de los casos los depositarios removidos, como es el caso citado en su respuesta (Resolución 157 del 4 de marzo de 2016 Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá) han presentado incumplimientos reiterados en los Informes de gestión, entrega de la totalidad de los recursos generados por la productividad de los activos-, situaciones que ponen en riesgo los recursos generados por los bienes del FRISCO y de los cuales SAE es administrador y responsable de su gestión.

4 CONCLUSIONES

En el marco de la gestión adelantada por SAE como administrador del FRISCO, es pertinente destacar aspectos como la creación del sistema automático de asignación de bienes a depositarios, basada en el análisis de criterios técnicos, en la experiencia y resultados favorables previos de su actividad; iniciativas tendientes a la implementación de herramientas tecnológicas que favorecen la

oportunidad y la transparencia en las actividades de diversos actores, manifiestas por ejemplo, a través de la creación del módulo de recaudo centralizado que busca evitar la pérdida de recursos al omitir el manejo directo del efectivo producto del pago de arrendamientos; la creación de módulos virtuales para el ingreso de la información de obligatoria y frecuente presentación por parte de depositarios y liquidadores, aspecto que facilita el control y seguimiento a la gestión por parte de SAE, así como la gestión realizada para impulsar la expedición de la Ley 1849 de 2017 en lo relacionado con la enajenación temprana de activos.

Por otra parte, los resultados del ejercicio auditor sustentan las siguientes conclusiones frente a la gestión adelantada por SAE como administrador de los activos que conforman el FRISCO; gestión antecedida por la extinta DNE y respecto a la que se decidió su liquidación en razón a problemas administrativos, organizacionales, indicios de corrupción, ilegalidad en la administración y gestión de bienes, y falta de cobertura en el ejercicio de sus actividades, que llevaron a considerarla inviable.

Producto de la evaluación se destacan aspectos que requieren de acciones oportunas y contundentes, con miras a prevenir o corregir problemáticas que resultan recurrentes y afectan la gestión de SAE en el marco de los principios de la eficacia y la eficiencia, y que describimos a continuación con base en el análisis de las muestras seleccionadas:

1. Información de los bienes administrados.

La gestión que adelanta SAE comprende un universo de bienes ubicados a lo largo del territorio nacional y cuantificado a 31 de diciembre de 2017[66], en $6.46 billones. Tal gestión implica contar con un sistema de información robusto y adecuado a las particularidades y estados, fases y macroprocesos, de acuerdo a la estructura empresarial implementada por SAE para su administración.

La estrategia adoptada en tal sentido, corresponde al uso y actualización del sistema de información heredado de la DNE, sin embargo, este no responde a las necesidades actuales que implican la administración de dichos bienes, de tal forma que la información cumpla con criterios de integridad y confiabilidad.

Así las cosas, la información resulta segmentada y difiere entre la existente en las áreas misionales y el área competente como generadora de reportes oficiales a la Gerencia, condición que en consecuencia afecta la toma de decisiones respecto a

[66] Información suministrada por SAE en presentación realizada en desarrollo de la auditoría de desempeño, cuantificación que incluye bienes inmuebles, sociedades y establecimientos de comercio, bienes muebles, sociedades y dinero.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

las estrategias para aplicar los mecanismos de administración de bienes que resulten más favorables, así como el cumplimiento oportuno de actividades inherentes a las diferentes áreas responsables de su administración.

Si bien cada inmueble y sociedad cuenta con información, tanto en medio físico como digital, la información disponible actualmente no permite conocer el estado de los bienes sin tener que acudir a diversas fuentes, encontrando que en la administración de la información prima la intervención manual y los reprocesos, lo que no mitiga el riesgo de brindar información imprecisa, incompleta y desactualizada, especialmente, la que figura en el aplicativo que constituye la fuente oficial para la toma de decisiones.

Resulta prioritaria en consecuencia, la búsqueda de alternativas o estrategias que permitan la actualización, depuración, fluidez y disponibilidad de la información, acorde a las mejores prácticas en la administración de este tipo de bienes, desde el momento en que esta se genera y durante todo el proceso, con información que permita el seguimiento, la gestión del inventario y el control de los ingresos, gastos y productividad asociados a la gestión de cada activo, para logar transparencia en el manejo y obtención de máximo beneficio, aspectos que afectan especialmente los procesos de comercialización y devoluciones.

2. Gestión de desalojos para bienes con ocupación ilegal.

Los bienes inmuebles del FRISCO resultan proclives a la ocupación ilegal a través de invasiones que afectan una cantidad representativa del inventario – según cifras de SAE existen 6.018 FMI solicitudes de desalojo promovidas por las Gerencias Regionales, de los cuales 4.092 se consideran procedentes y requieren acciones que reviertan la ocupación indebida. Tal condición refleja escasa capacidad y dificultades de las instancias competentes, incluso de los depositarios, para proteger y garantizar el poder dispositivo del Estado en los inmuebles administrados, a efectos de generar las acciones que permitan la aplicación de los diferentes mecanismos de administración conducentes a su uso o explotación, con los consecuentes resultados en términos de productividad y beneficio social.

Tal situación requiere correctivos y medidas inmediatas si se tienen en cuenta los efectos de las invasiones en la condición física de los bienes, en los resultados de productividad que constituye uno de los objetivos principales de los bienes del FRISCO, y en la carga administrativa y financiera que representa una diligencia de desalojo, no solo para la SAE sino para todas las instancias gubernamentales que deben acudir cuando este se lleva a cabo.

3. Análisis de la vocación productiva de los bienes.

Los bienes del FRISCO que se reportan en estado improductivo, superan los 18 mil - 80% de los bienes administrados-, proporción que da cuenta de una notoria brecha respecto al propósito que se persigue, encaminado a la generación de recursos tanto para la administración de los mismos bienes, como para apoyar y fortalecer diversas políticas públicas.

Contrario a tales propósitos, los bienes improductivos se convierten en una carga que no genera ingresos, mientras los pasivos y gastos de los mismos tienden a incrementar, condición que desdibuja la eficiencia esperada de su administración.

La falta de identificación y separación de los bienes con vocación productiva, aunada a la ausencia de análisis del costo-beneficio que incorpore aspectos legales y de impacto en materia ambiental y social, impide adoptar decisiones de fondo que permitan el desarrollo de estrategias orientadas al uso o aprovechamiento de los bienes.

Adicionalmente, se incrementa el riesgo de corrupción toda vez que se evidenció que los mecanismos de control no previenen o detectan la existencia de bienes que estén siendo reportados en condición de improductividad que podrían ser objeto de explotación sin transferencia de recursos al FRISCO.

4. Administración a través de depósito provisional

En este mecanismo llama la atención la omisión o demora de SAE en la entrega formal y material de 10.604 bienes a los depositarios, situación que diluye el interés y responsabilidad a cargo del depositario.

Tal omisión se genera entre otras razones, por ausencia de la información necesaria, proveniente de las Gerencias Técnicas, que permita al depositario la constitución de garantías y el inicio de las actividades correspondientes a la identificación, diagnóstico, promoción, y demás inherentes a su gestión.

Por otra parte, en la gestión de depositarios/liquidadores, se destaca la ausencia de mecanismos de seguimiento y control –indicadores de desempeño- que midan el proceso, resultados e impacto de la gestión, hecho que impide contar con elementos que justifiquen la asignación de bienes y/o continuidad en el ejercicio de su gestión, así como la adopción de medidas oportunas y efectivas cuando exista brecha entre los resultados alcanzados y las metas o recursos proyectados. Aspecto relevante en tanto se evidenciaron incumplimientos en la rendición de informes, ausencia de actividades tendientes a promover la sostenibilidad y

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

productividad de los bienes, y en la transferencia de los recursos de productividad generados cuando a ella hay lugar, entre otros.

Otro aspecto relevante para la gestión de los depositarios/liquidadores corresponde a la necesidad de un acompañamiento continuo y oportuno, de tal forma que se den lineamientos, orientaciones y se defina y promueva la aplicación de las mejores prácticas de administración. Lo anterior teniendo en cuenta que la cantidad de bienes se encuentran en manos de depositarios.

5. Macroprocesos de administración

La evaluación de los procesos y procedimientos para los diversos mecanismos de administración permitió evidenciar que, si bien SAE dispuso una estructura empresarial con una secuencia que involucra las actividades a aplicar desde el recibo de los bienes hasta su disposición final, la última fase que concluye con la comercialización, destinación o devolución de los bienes, se ve afectada por deficiencias en las fases anteriores, las cuales implican reprocesos y demoras que impactan negativamente los resultados de la gestión.

6. Mecanismos de disposición final (comercialización y devoluciones)

Los resultados en materia de activos saneados para comercializar – 34% en 2017, distan de las metas establecidas y son bajos respecto al universo de bienes del FRISCO, situación que impacta los resultados esperados en materia de mejoramiento de políticas públicas y beneficio social.

Adicionalmente, la eficiencia y eficacia de la comercialización se ve afectada por deficiencias en los procesos de diagnóstico y alistamiento, que ha generado devoluciones de bienes por parte del comercializador y reprocesos, ante la identificación de causales que impiden la enajenación de los mismos.

En cuanto al proceso de devoluciones, los resultados reflejan demora en la expedición del acto administrativo que acata la orden, y en la entrega material del bien al propietario, debido a las deficiencias en la información disponible de ingresos, gastos y productividad generada por los bienes. Demoras que también se presentan en bienes improductivos, hecho que expone al Estado como administrador, a posibles procesos judiciales futuros y que de materializarse generan desgaste administrativo y financiero para múltiples agencias estatales.

7. Asignación y remoción de depositarios y retoma de bienes

La evaluación adelantada permitió evidenciar asignaciones de bienes a depositarios/liquidadores en cantidades superiores a los topes establecidos al interior de SAE, lo cual desdibuja el propósito de implementar un mecanismo de asignación automática, transparente y ajustada a la capacidad, criterios técnicos y experiencia de quienes fungen en tales roles, e incrementa el riesgo de una gestión inadecuada e ineficaz de los bienes.

De otra parte, la falta de celeridad y oportunidad en la remoción y retoma de los bienes demuestra que la decisión no cuenta con la efectividad que de ella se espera y que, por el contrario, se incrementan los riesgos de pérdida, deterioro o uso indebido en su administración.

8. Política de administración de activos especiales

Para los casos analizados, se evidenció que el proceso de extinción de dominio puede tardar en promedio 9 años, lapso de tiempo que sumado al que implica la disposición final, genera para el Estado la necesidad de adoptar decisiones que propendan por una adecuada administración mediante mecanismos que garanticen seguridad, transparencia, eficiencia, propósitos que solamente se logran si se cuenta con una política pública y estrategias ajustadas a las particularidades y necesidades que requiere la administración de activos especiales.

De igual forma, es necesario fortalecer la colaboración, cooperación y trabajo conjunto y coordinado con entidades de diverso orden como la Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Sociedades, Cámaras de Comercio, ANT, URT, Unidad Nacional de Reparación de Víctimas, Policía Nacional, CISA, Alcaldías Municipales, Secretarías de Hacienda y Planeación, entre otras, entidades que en el desempeño de sus roles, contribuyen a la administración de los bienes de FRISCO y a la obtención de resultados. Tal fortalecimiento podría materializar e incrementar el beneficio social y la obtención de los resultados esperados en tanto se logre mayor celeridad en la forma como se dan los procesos de interacción actualmente.

5 GLOSARIO

Actividad ilícita: Toda aquella tipificada como delictiva, independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal, así como toda actividad que el legislador considere susceptible de aplicación de esta ley por deteriorar la moral social. (Art.1 L1708/2014)

Bien: Todos los que sean susceptibles de valoración económica, mueble o inmueble, tangible o intangible, o aquellos sobre los cuales pueda recaer un derecho de contenido patrimonial. (Art.1 L1708/2014)

Bienes a cargo del FRISCO: Son aquellos sobre los cuales se ha declarado extinción de dominio mediante sentencia en firme. También se entenderán como Bienes del Frisco aquellos sobre los cuales se han decretado medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio. Para los fines de este título se hará referencia a ambos tipos de bienes como bienes del Frisco. (Art. 1 D2136/2015)

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Bienes Improductivos: Son aquellos que no generan recursos suficientes para su propio mantenimiento y sostenimiento, o que por su condición o estado no tienen vocación de generar recursos suficientes para su mantenimiento y/o sostenimiento. (Art. 1 D2136/2015)

Bienes Productivos: Son aquellos que generan recursos suficientes para el pago y cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de la administración del mismo bien. (Art. 1 D2136/2015)

Destinación definitiva: Transferencia del dominio de bienes del FRISCO a Entidades Públicas que deberán utilizarlos para fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas y todo aquello que sea necesario para tal final conforme los porcentajes señalados en el Art 91 de la Ley 1708 y el decreto 2136 de 2015. (Pag 1 del procedimiento destinación definitiva de bienes inmuebles a entidades beneficiadas en leyes especiales P-DF2-121 Versión 3)

Destinación provisional: Es el mecanismo de administración en virtud del cual el Administrador del Frisco entrega un bien bajo su administración al servicio de una entidad estatal o persona jurídica de derecho privado sin ánimo de lucro, previo cumplimiento de los requisitos legales. (Art. 2.5.5.5.1 D2136/2015)

Depósito provisional: Es un mecanismo de administración de Bienes del Frisco, en virtud del cual se designa a una persona que reúna las condiciones de idoneidad necesarias para que los administre, cuide, mantenga, custodie y procure que continúen siendo productivos y generadores de empleo. (Art. 2.5.5.6.1 D2136/2015)

Estimado de Renta: Representa la estimación del canon de arrendamiento que ha preparado o ha aprobado la Gerencia técnica para el inmueble objeto de estudio. (numeral 3.2.8 de la metodología de administración de los bienes del FRISCO).

Extinción de dominio: Es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado. (Art.15 L1708/2014)

FRISCO : El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la SAE, sociedad de economía mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su

equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad. (Art. 90 L1708/2014)

Medida cautelar: Es un orden independiente y motivada de suspensión del poder dispositivo emitida por una autoridad competente, con el fin de evitar que los bienes que se cuestionan puedan ser ocultados, negociados, gravados, distraídos, transferidos o puedan sufrir deterioro, extravío o destrucción; o con el propósito de cesar su uso o destinación ilícita. En todo caso se deberá salvaguardar los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa. (basado en el art.87 L1708/2014)

Metodología de Administración: Conjunto de procedimientos internos propios para la administración de los bienes del Frisco, los cuales serán desarrollados por el Administrador del Frisco. (Art. 1 D2136/2015)

Proceso liquidatario: Son actos tendientes a la realización del inventario y avalúo de activos, que se destinan al pago gradual de los pasivos de la sociedad, dentro de un término establecido y racionalizado sus gastos de administración, tendiente a la pérdida de la personería jurídica de la sociedad y por consiguiente su extinción. (Procedimiento N-DF1-026 V1)

Sistema de Gestión: Es el conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad[67].

Unidad Inmobiliaria: Concepto de tipo administrativo para el manejo de los bienes inmuebles puestos a disposición de la Sociedad, están conformado por un predio o la unión de predios que tienen dependencia entre sí; forman parte de un mismo globo de terreno y/o que presentan características similares en cuanto a ubicación, construcción, uso, o relación de propietarios y/o afectados, que requieren ser administrados de forma integral. (Procedimiento P-DT3-084 V1)

Unidad Comercial: Es el conjunto de bienes que la Gerencia Comercial determina relacionar e integrar por su destinación, ubicación o conveniencia para

[67] Creado mediante el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, el cual integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

obtener una mejor viabilidad comercial acorde a la estrategia comercial definida para su comercialización (Procedimiento P-DT3-084 V1)

Unidad Económica: conceptos de tipo administrativo que SAE definió para el registro y control de la información de la productividad de las unidades inmobiliarias, que se identificarán y crearán en el sistema de acuerdo con las siguientes características: genera ingresos de manera independiente y toda unidad inmobiliaria conformará como mínimo una unidad económica. (Procedimiento P-DT3-084 V1)

Venta Masiva: Procedimiento de enajenación por medio del cual se pretende realizar la venta de un número plural o conjunto de bienes con el fin de ser adjudicados en bloque. (Art. 1 D2136/2015)

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

6 APÉNDICES Y ANEXOS

Anexo 1. Bienes objeto de Donación y Destinación que aún están en el inventario

Anexo 1. Bienes objeto de Donación y Destinación que aún estan registrados en inventario a 31 de diciembre de 2017

No.	Anotación de transferencia del Bien del Certificado de Notariado y Registro	numero bien	No. FMI	ESTADO LEGAL	ACTAS DE ENTREGA	ESTADO ADMINISTRATIVO	Observaciones SAE sobre el inventario	Valor Avaluo Catastral
1	Anotación 10 17Ago2017	10100540009810-001	166-3809	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	166-3809	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	100.635.000
2	Anotación 10 17Ago2017	10100543009814-001	166-3810	EXTINCIÓN DE DOMINIO 100.00%	166-3810	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	61.108.000
3	Anotación 9 17Ago2017	10100546009816-001	166-15187	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	166-15187	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	22.030.000
4	Anotación 17 24ago2017	10107354010720-001	290-69040	EXTINCIÓN DE DOMINIO 100.00%	290-69040	ADMINISTRADO	PENDIENTE DE ENTREGA	1.935.459.000
5	Anotación 27- 16nov2016	10107484010940-001	290-6891	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	290-6891	ADMINISTRADO	PENDIENTE DE ENTREGA	320.923.000
6	Anotación 22- 16nov2016	10107484010940-002	290-16112	EXTINCIÓN DE DOMINIO 100.00%	290-16112	ADMINISTRADO	PENDIENTE DE ENTREGA	954.599.000
7	Anotación 26- 7mar2017	10109779016623-001	290-54435	EXTINCIÓN DE DOMINIO 100.00%	290-54435	ADMINISTRADO	PENDIENTE DE ENTREGA	1.740.135.000
8	Anotación 30 del 16nov2016 Anotación 35 del 13mar2018	10101210001210 001	290-12312	EXTINCIÓN DE DOMINIO 100.00%	290-12312	ADMINISTRADO	PENDIENTE DE ENTREGA	2.892.152.000
9	Anotación 34 del 16nov2016 Anotación 38 del 13mar2018	10109780016624-006	290-1467	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-1467	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	1.005.866.000
10	Anotación 22- 16nov2016	10109780016624-004	290-27562	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	290-27562	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	
11	Anotación 29- 16nov2016	10109784016628 002	290-19730	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	290-19730	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	
12	Anotación 23- 16nov2016	10109787016631-001	290-27559	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-27559	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	
13	Anotación 29- 16nov2016	10109780016630 001	290-247	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-247	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	162.730.000
14	Anotación 23- 16nov2016	10109785016629-001	290-11354	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-11354	ADMINISTRADO	PENDIENTE DE ENTREGA	78.059.000
15	Anotación 29- 7mar2017	10109784016628-001	290-19729	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-19729	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	49.817.000
16	Anotación 29- 8sep2017	10109785016627-001	290-27558	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-27558	ADMINISTRADO	PENDIENTE DE ENTREGA	
17	Anotación 21- 16nov2016	10114437023670-001	290-27561	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-27561	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	677.279.000
18	Anotación 17- 16nov2016	10109782016626-001	290-27831	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	290-27831	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	40.423.000
19	Anotación 20- 16nov2016	10109781016625-001	290-29007	EXTINCIÓN DE DOMINIO 100.00%	290-29007	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	27.242.000
20	Anotación 21- 16nov2016	10114438023671-001	290-15039	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	290-15039	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	45.435.000
21	Anotación 23- 16nov2016	10109780016624-001	290-29042	EXTINCIÓN DE DOMINIO 100.00%	290-29042	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	783.056.000
22	Anotación 24- 16nov2016	10113963020604-001	290-248	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-248	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	281.133.000
23	Anotación 13- 16nov2016	10109778016622-001	290-60441	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-60441	ADMINISTRADO	PENDIENTE DE ENTREGA	873.584.000
24	Anotación 23- 16nov2016	10109780016624-005	290-27560	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	290-27560	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	
25	Anotación 23- 16nov2016	10109780016624-003	290-27563	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-27563	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	
26	Anotación 23- 16nov2016	10109780016624-002	290-27564	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	290-27564	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	
27	Anotación 19- 2sep2017	10113459020780-001	290-13041	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	290-13041	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	119.958.000
28	Anotación 12 - 3nov2016	10101270001270-002	373-12536	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	#N/A	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	11.426.000
29	Anotación 26 - 3nov2016	10101270001270-009	373-13659	EXTINCIÓN DE DOMINIO 100.00%	#N/A	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	32.992.000
30	Anotación 15 - 3nov2016	10101270001270-006	373-13637	EXTINCIÓN DE DOMINIO. 100.00%	#N/A	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	39.166.000
31	Anotación 11 - 3nov2016	10101270001270-004	373-25439	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	#N/A	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	26.039.000
32	Anotación 14 - 3nov2016	10101270001270-001	373-34291	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	#N/A	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	691.736.000
33	Anotación 40 - 3nov2016	10101270001270-005	373-3512	EXTINCIÓN DE DOMINIO: 100.00%	#N/A	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	383.425.000
34	Sin anotación en Registro	Sin No. Matrix	50N-2035890	EN PROCESO 100.00%	#N/A	ADMINISTRADO	SEGUN RESOLUCION 1045 DEL 2017 ESTAN ORDENANDO RATIFICAR A LA POLICIA NACIONAL COMO DESTINATARIO PROVISIONAL	
35	Sin anotación en Registro	Sin No. Matrix	001-244326	DEVOLUCIÓN 100.00%	001-24432G	ADMINISTRADO	DESCARGADO DEL INVENTARIO	
	Fuente: SAE						Total avalúo Catastral	13.556.012.000

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Anexo 2 - Insumos del proceso auditor

En desarrollo del proceso auditor se evaluó y dio respuesta a los siguientes insumos:

1. Solicitud ciudadana 2017-112832-82111-IS, relacionada con hechos que ya habían sido objeto de respuesta de fondo en atención a denuncia ciudadana con oficio 2017EE0156278 del 22 de diciembre de 2017, referente a presuntas irregularidades en la administración y adecuación del inmueble identificado con FMI 50C-2011947.

2. Insumos 2017-125374-82111 IS y 2017-130008-82111-IS, solicitudes ciudadanas con radicados 2017ER0097777 2017ER0128558, relacionadas con presuntas irregularidades respecto de la administración de la Sociedad Carnes y Derivados de Occidente S.A. Pone en conocimiento presuntos hechos irregulares de funcionarios de SAE que no apoyaron su labor y tomaron partido en favor de accionistas a quienes incautaron las acciones y supuesta amenaza de acciones penales por parte de SAE. Controvierte decisión de remoción como depositario. De acuerdo con la evaluación efectuada, no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación, no se considera procedente adelantar trámites adicionales.

3. Insumo 2018-132707-82111-IN derecho de petición 2017ER0041465 en el cual se exponen amenazas e intimidaciones a un depositario por parte del clan "Meyendorff", aspecto en el cual la CGR no tienen competencia; adicionalmente, no procede traslado alguno por cuanto el denunciante remitió copia a la Fiscalía General de la Nación.

4. Insumo 2018-130813-82111-SE. Mediante comunicación 2018ER0003703 del 17 de enero de 2018 el denunciante solicita a la CGR se realice una visita oficial para verificar la información que le fue entregada por SAE, con comunicación 20171227011S como respuesta a posibles irregularidades en el manejo administrativo, operativo y financiero de la Fundación CIDCA, aduciendo que esta no corresponde con la realidad.

   Se analizó la información suministrada por la Gerencia de Sociedades Activas de la SAE, requerida por la Comisión Auditora de la CGR durante las mesas de trabajo realizadas el 18 y 25 de abril, y 7 de mayo del presente año, en las cuales se trataron los temas denunciados, entre otros: el incremento en los salarios del depositario, incumplimiento de las obligaciones salariales a los trabajadores y de los pagos de la seguridad social, cambio en la modalidad de los pagos, etc.

Se realizó seguimiento a los mecanismos de supervisión y seguimiento a la gestión del depositario provisional y los lineamientos impartidos por la SAE, en ejercicio de la representación de los derechos sociales asumidos como administrador del FRISCO y a sabiendas que las medidas cautelares recaen sobre el 100% de la participación.

Como resultado de la evaluación a los mecanismos de seguimiento por parte de SAE se establecieron debilidades en la administración de la Fundación con Nit 860.404.579-7, las cuales quedaron plasmadas en el presente informe. Así mismo, se exhortó a la SAE a tomar medidas preventivas y correctivas de asuntos de índole administrativo, las cuales fueron atendidas en su momento.

Por último, frente a los hechos denunciados no se determinó detrimento del patrimonio público, ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación.

5. Insumo 2018-132409-82111IS solicitud ciudadana 2018ER0012763 del 09 de febrero de 2018, con asignación 2018IE0012330 del 15 de febrero de 2018, el solicitante puso en conocimiento hechos relacionados con el Predio los Abetos-Villa Liliana Vereda Chuntame Municipio de Cajicá-Cundinamarca entre otros, ocupados por varias familias y solicita que estos predios estén bajo el control de la ANT, y que ésta les adjudique y formalice la titularidad de los predios que ocupan las familias invasoras; el predio se encuentra en poder del FRISCO, fondo que a juicio del denunciante está siendo administrado de manera arbitraria y solicita la nulidad de la resolución 55 del 17 de enero de 2018 expedida por la SAE; liquidación y cierre definitivo de la SAE y medidas cautelares en contra del FRISCO y SAE. Analizada y evaluada la solicitud ciudadana se determinó que no existen indicios de posibles daños al patrimonio del Estado, ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación, por lo tanto la CGR no dará traslado a otra entidad y se abstiene en adelantar cualquier otro trámite.

6. Insumo 2018-131246-8211-IS, solicitud ciudadana 2018ER0006143 por medio de la cual denuncian la ocupación ilegal sobre el bien con extinción de dominio identificado con FMI 50C-30717 sin que SAE tomara acciones correctivas ni gestiones para realizar la disposición definitiva del mismo, en el desarrollo del proceso auditor se efectuó seguimiento al desempeño de SAE en su administración, estableciendo deficiencias administrativas las cuales quedaron plasmadas en el presente informe.

7. Insumo 2018-131255-82111-IS, radicado 2018ER0006056 de 24 de enero de 2018, relacionada con bodega ubicada en centro comercial Villa Country en Barranquilla. Se comunicó al solicitante que la respuesta de fondo se emitirá a

más tardar el 16 de julio 2018 por cuanto se requiere solicitar información adicional a otras instancias.

8. Insumo 2018-131717-82111 IS radicado 2018-ER0008583 de 31 de enero de 2018, Finca la Fortuna en el municipio de Puerto Salgar, FMI 162-22343. Al estudiar el hecho denunciado y las pruebas documentales recaudadas, se estableció que la controversia se centra en el incumplimiento del contrato de arrendamiento 250 suscrito entre SAE, el arrendatario y codeudor de la finca la Fortuna en el Municipio de Puerto Salgar, Departamento de Cundinamarca.

   Como se evidencia en los documentos, si bien es cierto se ha solicitado la terminación del contrato de arrendamiento por parte del denunciante, no se ha hecho la entrega real y material del bien inmueble, el cual permanece en poder del codeudor del contrato de arrendamiento, tal como se dejó constancia en el acta de entrega de inmueble del 9 de febrero de 2016. SAE estima mora en pago de cánones de arrendamiento por $58.849.004 y reportó al Boletín de Deudores Morosos del Estado. No es competencia de la CGR, dirimir estos conflictos contractuales celebrados entre las partes.

   SAE presentó el 8 de febrero de 2018 ante el Juzgado Sexto Civil Municipal de Bogotá, demanda por Restitución de Inmueble Arrendado.

   La CGR no dará traslado a otras autoridades debido a que en la denuncia, se puso en conocimiento de los mismos hechos a la Contaduría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, ANT, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y del Derecho y Fiscalía General de la Nación.

   Frente a los hechos denunciados no se determinó, por ahora, detrimento del patrimonio público, ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación, sin perjuicio de los efectos de la decisión que tome el Juzgado Sexto Civil Municipal de Bogotá.