

Bogotá D.C., octubre de 2024

Señores Magistrados

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA (Reparto)**

E. S. D.

**Asunto:** Protección de derechos e intereses colectivos.

**Actores:** Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)

**Accionados:** Sociedad de Activos Especiales (SAE)

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 88 constitucional y en los artículos 2 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup> y 144 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup> presenta el **MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS** en contra de la **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. -SAE**, identificada con NIT 900.265.408-3, con ocasión de la vulneración los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa respecto de los activos que administra.

## I. PARTES Y REPRESENTANTES

### 1.1. Accionante:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

### 1.2. Accionada:

La **SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S.** (en adelante SAE) con NIT 900.265.408-3 representada legalmente por su presidente, José Daniel Rojas Medellín, identificado con cédula de ciudadanía No. 81717276, de acuerdo con el certificado de existencia y representación legal, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, o quien haga sus veces.

## II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

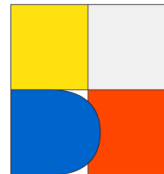
La Constitución consagra que, por sentencia judicial se “*declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social*” (artículo 34). Este artículo ha sido desarrollado en diferentes disposiciones normativas, de las cuales se resalta que la Fiscalía General de la Nación es la entidad competente para adelantar la acción de extinción de dominio (artículo 117, Ley 1708 de 2014) y la Sociedad de Activos Especiales -SAE- es la encargada de administrar la cuenta especial denominada Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -en adelante FRISCO- a través de la cual se gestionan, administran y destinan los bienes sobre los cuales se declara la extinción de dominio (artículo 90 y ss., Ley 1708 de 2014).

Los bienes objeto de extinción de dominio se destinarán, entre otros, a la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y el Gobierno Nacional, que orientará su distribución teniendo como prioridad la reparación de las víctimas.

Considerando la importancia de esta labor, la presente acción popular pretende la protección de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y a la moralidad administrativa, atendiendo a las deficiencias en la gestión de los activos que administra la SAE, a través del FRISCO, los cuales están bajo su responsabilidad.

<sup>1</sup> Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



La SAE ha incurrido en actuaciones y omisiones que comprometen su deber de gestión eficiente y transparente. Entre las principales fallas identificadas se destaca su inacción en la recuperación de bienes ocupados ilegalmente, pese a contar con amplias facultades de policía administrativa. Esto ha generado pérdidas económicas significativas y ha deteriorado su valor.

Así mismo, la SAE ha sido negligente en la gestión de contratos de arrendamiento. Esto se refleja en la disminución del recaudo total de contratos por administración directa y en el incremento de una cartera de difícil cobro. La falta de acción efectiva para desalojar a los inquilinos morosos ha agravado esta situación. Estas deficiencias se evidencian en informes de auditoría de la Contraloría General de la República y de la propia SAE, que revelan, entre otros temas, el reconocimiento incorrecto de sociedades en los estados financieros del FRISCO. Esto indica una falta de seguimiento, evaluación y control adecuados.

Las actuaciones señaladas en la administración de los bienes del FRISCO vulneran de manera flagrante los principios que deben regir la función pública, como la ética, la buena fe y la transparencia. Estas conductas administrativas negligentes no solo atentan contra la moralidad pública, sino que, además, lesionan gravemente el patrimonio público, que está constituido por los bienes gestionados por esta entidad con el fin de generar rentabilidad y beneficio para la sociedad en general. La falta de medidas efectivas para asegurar el buen uso de estos bienes ha impedido que se cumplan los fines constitucionales de interés general, afectando el derecho colectivo de todos los ciudadanos a la defensa del patrimonio público.

Las omisiones y deficiencias en la administración de estos bienes afectan directamente el principio de transparencia, piedra angular del buen gobierno y la moralidad administrativa. La ausencia de mecanismos eficaces para la gestión adecuada de estos activos pone en entredicho el cumplimiento de las funciones públicas asignadas al FRISCO, generando una afectación directa al derecho colectivo a la moralidad administrativa. Esta opacidad en la gestión pública crea una situación de incertidumbre que perjudica la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, lo cual es contrario al deber de actuar con claridad y rectitud en la gestión de los recursos públicos.

La inadecuada administración de los bienes del FRISCO también constituye una vulneración directa a los derechos de las víctimas del conflicto armado, quienes tienen un legítimo interés en que estos bienes sean gestionados con eficiencia y transparencia para cumplir su finalidad constitucional de reparación. El incumplimiento de esta función social transgrede el deber del Estado de garantizar una reparación integral a las víctimas, afectando su derecho a la justicia y a la verdad. Los bienes administrados por el FRISCO no solo tienen un valor económico, sino un significado social y simbólico para quienes han sido víctimas del conflicto, por lo que su deficiente manejo impide la efectiva materialización de estos derechos.

La falta de aprovechamiento de los bienes del FRISCO para los fines sociales a los que están destinados, como la reparación a las víctimas y el desarrollo de proyectos de interés general ha causado un grave detrimento a los derechos colectivos de todos los colombianos. Estos bienes, que deberían ser utilizados para la mejora de condiciones de vida de la población, permanecen subutilizados o sin generar beneficios, lo cual constituye una transgresión al derecho colectivo al aprovechamiento de los recursos para fines sociales. En este sentido, la inacción administrativa y la falta de diligencia impiden que dichos bienes cumplan con el propósito de garantizar un impacto positivo en el desarrollo social y económico de la nación.

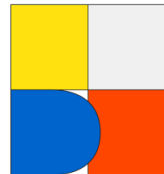
Por estas razones, la acción popular busca que se adopten medidas urgentes para corregir estas deficiencias, asegurar una administración eficiente y transparente de los bienes y recursos públicos.

### III. HECHOS

#### 3.1. Sobre las obligaciones legales de la SAE:

3.1.1. El artículo 15 de la Ley 1708 de 2014, al definir la extinción de dominio, señala lo siguiente:

*“Artículo 15. CONCEPTO. La 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.”*



Considerando esto, la Ley 1708 de 2014<sup>3</sup> le otorgó a la SAE la función de administración de los bienes y gestión de activos que hayan sido objeto de procesos judiciales de extinción de dominio. Esta administración incluye la obligación de garantizar la integridad de los bienes, preservando su valor y destinándolos al fin que corresponda, según lo dictado por la ley.

3.1.2. De acuerdo con el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, la SAE está facultada para disponer de los bienes, lo cual comprende la venta, arrendamiento, cesión en uso, adjudicación o donación de los activos bajo su custodia, conforme a lo establecido en la normativa aplicable. Esta facultad debe ejercerse de manera transparente y con el objetivo de maximizar el beneficio social y económico que puedan generar tales bienes.

3.1.3. De acuerdo con la citada Ley 1707 de 2014 (artículo 94 y siguientes), la SAE, a través del FRISCO, debe garantizar la conservación y custodia de los bienes a su cargo. Esto incluye tomar las medidas necesarias para mantener en buen estado los activos y evitar que pierdan valor durante el tiempo que permanezcan bajo su administración.

3.1.4. La SAE tiene la responsabilidad de revisar los títulos y la situación jurídica de los bienes que administra, con el fin de esclarecer la procedencia y asegurar que se encuentren libres de limitaciones o cargas que impidan su disposición final.

3.1.5. Además, la SAE está facultada para la gestión y supervisión de contratos relacionados con la administración y comercialización de los bienes. Esto implica la celebración de contratos con terceros para garantizar la adecuada administración, custodia, mantenimiento y disposición de los bienes bajo su gestión.

3.1.6. La SAE puede celebrar contratos y convenios con entidades públicas o privadas para garantizar la adecuada administración y disposición de los bienes, según lo dispuesto por la normativa legal.

3.1.7. La SAE también está facultada para realizar desalojos en casos donde los bienes bajo su custodia sean ocupados ilegalmente, adoptando las medidas legales pertinentes para recuperar la posesión de estos.

3.1.8. La SAE, mediante su metodología para administrar los bienes del FRISCO<sup>4</sup> emplea mecanismos que garantizan la gestión eficiente y transparente de estos activos. La enajenación de bienes se realiza a través de subastas o ventas directas, asegurando que se obtenga el mejor valor de mercado, lo cual es esencial para proteger el patrimonio estatal. Además, se permite el arrendamiento temporal de los bienes, generando ingresos mientras se concreta su venta o asignación definitiva, lo que contribuye a su conservación y evita su deterioro. La asignación de depositarios provisionales para inmuebles y sociedades asegura una administración profesional que mantiene el valor de los bienes. También se facilita la destinación provisional a entidades públicas, garantizando que los activos sean utilizados de manera productiva mientras se decide su destino final. La importancia de estos mecanismos radica en maximizar el valor de los bienes y mantenerlos en buen estado, en concordancia con la normativa vigente, protegiendo así el patrimonio estatal y asegurando que estos recursos generen beneficios a la sociedad.

3.1.9. En relación con la administración de predios rurales por parte de la SAE es necesario señalar que esta actividad debe estar exclusivamente dirigida al cumplimiento de su función legal, la cual es administrar y disponer de los bienes para fines sociales y de redistribución, en el marco de políticas públicas como la reforma agraria. No obstante, en múltiples ocasiones, la entrega de estos predios ha sido utilizada como un escenario para realizar actos de carácter mediático y político<sup>5</sup>, desviando la atención de los objetivos reales de la redistribución de tierras.

---

<sup>3</sup> Artículo 90 y siguientes de la Ley 1708 de 2014. Artículo 2.5.5.1.1 y ss del Decreto 1068 de 2015.

<sup>4</sup> Sociedad de Activos Especiales (SAE). (2023). Metodología de administración de los bienes del FRISCO (Versión 17). (Anexo No. 7)

<sup>5</sup>

<https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/SAE-entrega-cinco-fincas-a-300-campesinos-en-Cordoba-para-impulsar-la-econo-240823.aspx>

[De la mafia a agricultores: SAE entregó tierras en Sampués a comunidad indígena para la producción de alimentos \(eltiempo.com\)](#)

[La SAE entregó 548 hectáreas de bienes que eran de la mafia a campesinos y organizaciones sociales del Urabá antioqueño \(elcolombiano.com\)](#)

### 3.2. Sobre la inacción y baja efectividad de la SAE en la recuperación y administración de los bienes que administra:

#### 3.2.1. Ineficiencia en la gestión de bienes según el informe de Gestión SAE 2023

**3.2.1.1** A pesar de contar con facultades para la recuperación de bienes ocupados ilegalmente, así como para adelantar las gestiones de administración de estos, la SAE ha mostrado una alarmante ineficiencia en el desarrollo de tales deberes legales.

Para corroborar lo anterior, se destaca que en el Informe de Gestión SAE 2023 (Anexo No. 5) se evidencia una grave negligencia en la recuperación de los bienes. De acuerdo con la SAE, hubo una reducción del **94.97% en el número de retomas de bienes**<sup>6</sup>, pasando de 815 en 2022 a solo 41 en 2023<sup>7</sup>, en la Gerencia Regional Norte. La falta de retomas fomenta la ocupación ilegal de los bienes, perpetuando situaciones de irregularidad que dificultan aún más la posibilidad de recuperar estos activos en el futuro. El Estado no solo pierde la oportunidad de restituir los bienes a su legítimo propósito, sino que también permite que se sigan deteriorando o siendo usados de manera indebida, lo cual representa una afectación grave al interés general y al derecho de las víctimas a la reparación integral, pues los bienes que deberían servir para su compensación se pierden o permanecen bajo control de ocupantes ilegales.

Esta drástica reducción refleja una falla en el cumplimiento de las funciones de la entidad, ya que la recuperación de estos bienes es fundamental para proteger el patrimonio público y destinarlos a fines sociales. En el informe se lee:

Retomas	Número	815	41	-94.97%	Si bien es cierto, en cifras se observa una disminución de más del 94% de retomas efectuadas, es importante mencionar que en el año 2023 no se arrastraron retomas pendientes de 2022, por el contrario, las 41 realizadas correspondieron a retomas comunicadas durante el año 2023 y las 45 en estado pendiente de retomar se debió a un aumento en el segundo semestre en actividades operativas como diligencias de secuestro, destinaciones, caracterizaciones y visitas de inspección.
---------	--------	-----	----	---------	--

*Tomado del Anexo. 5. Informe de Gestión SAE 2023  
Versión No.1 – 31 de enero del 2024*

**3.2.1.2** Por otra parte, la SAE ha registrado una significativa disminución respecto a la **entrega de activos**<sup>8</sup>.

En el referido informe emitido por la SAE en su gestión 2023 se observó<sup>9</sup> una disminución del 14.81% en el número de activos entregados, pasando de 108 en 2022 a 92 en 2023<sup>10</sup>, lo anterior, para la Gerencia Regional Norte. Otra reducción que evidencia un incumplimiento de sus obligaciones, limitando la eficiencia y el alcance de su misión de gestionar y redistribuir los bienes, que es su función legal.

Esta inacción no solo perjudica la eficiencia operativa de la entidad, sino que limita el impacto de su misión de **redistribuir y gestionar los bienes a su cargo**, afectando directamente los ingresos que podrían generarse para el Estado:

<sup>6</sup> En el contexto de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), una "retoma" hace referencia al proceso mediante el cual la SAE recupera la posesión efectiva de bienes que estaban ocupados o en manos de terceros sin autorización, especialmente aquellos bajo medidas cautelares o en proceso de extinción de dominio. No se trata simplemente de una recepción de bienes, sino de la recuperación de inmuebles o activos que habían sido ocupados de manera ilegal o indebida.

<sup>7</sup> Informe de Gestión SAE 2023 p.p. 124

<sup>8</sup> En el contexto de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), la entrega de activos se refiere al proceso formal mediante el cual la SAE transfiere la posesión de un bien a una nueva entidad, persona o institución, ya sea como parte de una venta, arrendamiento, destinación provisional o final, o cualquier otro tipo de transacción. Este proceso implica la entrega física y jurídica del bien, que se realiza una vez que se cumplen los requisitos legales y administrativos correspondientes, como el pago total en casos de venta o el cumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato de arrendamiento o enajenación.

<sup>9</sup> Ibidem pp. 120, 124. "Disminución del número de activos entregados y desalojos; estudios de renta".

<sup>10</sup> Esta tendencia se observó a lo largo del año 2023.

Entrega de activos	de	Número	108	92	-14.81%	Con relación a este ítem es importante mencionar que no se tuvieron entregas a depositarios provisionales, las entregas ejecutadas estuvieron asociadas a: entregas de bienes inmuebles asociadas a productividad social (destinación, comodato, arriendo social) con 36 entregas, arrendamientos comerciales y de vivienda con 10 entregas y ventas con 46 entregas incluyendo las anticipadas.
--------------------	----	--------	-----	----	---------	--

Tomado del Anexo. 5. Informe de Gestión SAE 2023  
Versión No.1 – 31 de enero del 2024

**3.2.1.3** En relación con la **ocupación irregular de bienes inmuebles**, la SAE ha demostrado una falta de acción para resolver esta problemática. Para la Gerencia Regional Centro Oriente hubo una reducción del 20% en desalojos de ocupaciones irregulares:

**Tabla 74. Cifras claves - Gerencia Regional Centro Oriente**

Aspecto Clave	Unidad de medida	Cifra en el 2022	Cifra en el 2023	% Variación interanual (2022-2023)	Observaciones
Desalojos de ocupaciones irregulares	Número	126	101	-20%	La gestión de recuperación de activos durante el año 2022 tuvo un mayor número de activos recuperados que en el año 2023, sin embargo, se deben tener en cuenta las siguientes incidencias: - Durante el año 2022, el área de desalojos contaba con 10 abogados. En el 2023, el área de desalojos conto con 5 abogados disponibles - Durante el año 2022 se tuvo una efectividad en las diligencias de desalojo programadas del 73 %, mientras que, en el 2023, se tuvo una efectividad del 91 %. Es decir, que las diligencias programadas versus las diligencias efectivamente donde se recuperó el inmueble tuvo mayor efectividad durante el 2023

Tomado del Anexo. 5. Informe de Gestión SAE 2023  
Versión No.1 – 31 de enero del 2024 Pág. 131

En el informe de gestión de la entidad se hace una relación de 42% menos desalojos, así como una reducción de 25% en las diligencias de secuestro, en la comparativa de los años 2022 con 2023 para la Gerencia Regional Sur Occidente, así:

**Tabla 82. Cifras claves - Gerencia Regional Sur Occidente**

Aspecto Clave	Unidad de medida	Cifra en el 2022	Cifra en el 2023	% Variación interanual (2022-2023)	Observaciones
Total diligencias de secuestro por regional	Número	426	318	-25%	Para el año 2023 se materializaron 318 activos en diligencia de secuestro.
Estimados de renta realizados	Número	611	1052	72%	Se estiman 1.052 folios de matrícula, en 914 valores entregados. (algunos folios de matrícula se relacionan al folio principal)
Desalojos de ocupaciones irregulares	Número	98	57	-42%	Antes de realizar las comparaciones de los años 2022 y 2023, es importante que el OAP

149

Tomado del Anexo. 5. Informe de Gestión SAE 2023. Versión No.1 – 31 de enero del 2024

Los desalojos son una facultad y responsabilidad directa de la SAE, que cuenta con facultades de policía administrativa para llevarlos a cabo.

**3.2.1.4** A propósito de la presentación de un derecho de petición por parte de la Fundación<sup>11</sup> se consultó a la SAE sobre la cantidad de inmuebles que están ocupados ilegalmente. En su respuesta del 7 de mayo de 2024, la SAE indicó que actualmente hay un total de 2,345 inmuebles ocupados de forma irregular. Esta cifra incluye tanto propiedades urbanas como rurales que han sido invadidas o utilizadas sin autorización legal por terceros, reflejando la magnitud del problema de ocupación ilegal que afecta a los bienes administrados por esta entidad.

La Fundación reconoce que, en el marco de la Constitución (artículos 29, 58, 83) y la Ley 1708 de 2014 (artículos 2 a 14) deben garantizarse los derechos al debido proceso, la propiedad privada y la buena fe, no obstante, la incapacidad para gestionar eficazmente los desalojos pone en riesgo los derechos colectivos, permitiendo la ocupación ilegal de bienes y contradiciendo la misión de la SAE de proteger y gestionar el patrimonio público de manera eficiente.

En el derecho de petición del 7 de mayo de 2024 presentado por FEDe. Colombia a la SAE se preguntó: **“¿Cuántos y cuáles bienes administrados por la SAE han sido objeto de ocupación ilegal o perturbación a la posesión en los últimos dos años? ¿Cuál es el valor estimado de estos bienes?”**.

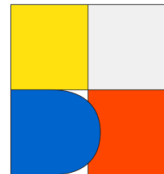
Si bien en su respuesta la SAE alegó reserva de lo solicitado, remitió la información estadística de la ocupación irregular de los inmuebles que conforman el FRISCO, con corte al 4 de abril de 2024. Es una cifra alarmante, que para ilustración del Despacho se presenta:

Ubicación	Urbanos	Rurales	Cantidad
Antioquia	2071	758	2829
Quindío	153	121	274
Risaralda	253	243	496
Caldas	185	262	447

Ubicación	Urbanos	Rurales	Cantidad
Chocó	32	9	41
San andrés	72	24	96
Atlántico	659	51	710
Bolívar	283	95	378
Cesar	207	64	271
Cordoba	408	234	642
Guajira	76	26	102
Magdalena	268	117	385
Sucre	68	17	85
Amazonas	39	2	41
Arauca	92	32	124
Bogotá D.C.	1469	17	1486
Boyacá	114	35	149
Caquetá	54	137	191
Casanare	50	63	113
Cundinamarca	230	356	586
Guainia	7	0	7
Guaviare	21	8	29
Huila	92	60	152
Meta	204	266	470
Norte de Santander	416	72	488
Putumayo	50	46	96
Santander	203	121	324
Tolima	187	129	316
Vichada	0	4	4
Cauca	104	74	178
Nariño	214	85	299
Valle	3387	1131	4518

*Imagen extractada del Anexo No. 4  
Respuesta a derecho de petición de la SAE, pág. 5 y 6*

<sup>11</sup> Ver: Anexo No. 3. Derecho de petición del 7 de mayo de 2024, presentado por FEDe. Colombia a la SAE.



Es preocupante la cifra de ocupación irregular, que asciende a 16.684 bienes. Es más alarmante la tasa de recuperación de tales bienes ocupados: solamente se han recuperado materialmente 762 inmuebles:

**“¿En los últimos dos años, cuál es la tasa de éxito de la SAE en los casos judiciales, policivos y administrativos relacionados con la recuperación de bienes ocupados ilegalmente o perturbados en su posesión” (...)**

**Respuesta:** “ (...) tal como lo indicó el Presidente de la Entidad a través de medios de comunicación **se han recuperado materialmente 762 inmuebles** en el ejercicio de las facultades de policía administrativa reguladas por el parágrafo 3 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014” (**Negrillas propias**). Es decir, se evidencia una gestión de recuperación de tan solo el 4.57%.

Lo que resulta aún más alarmante es que, a pesar de contar con un presupuesto específico destinado a los procesos de recuperación de bienes, que asciende a la suma de \$12.150.062.173,00, la SAE presenta estadísticas de tan baja efectividad. Esto es especialmente grave cuando la entidad tiene a su disposición facultades de policía administrativa, lo que le permite actuar de manera inmediata para retomar bienes; la capacidad de coordinar con otras entidades públicas para ejecutar desalojos y demás acciones necesarias; y además cuenta con personal dedicado exclusivamente a los procesos legales de recuperación de bienes. Esta combinación de recursos financieros, legales y operativos debería reflejarse en una gestión más eficiente y efectiva, pero los resultados muestran lo contrario, lo que evidencia una falla estructural en el cumplimiento de su misión:

Por lo anterior, se relaciona el presupuesto estimado para la vigencia 2024 así:

CUENTA FRISCO			
Dependencia	Nombre línea presupuestal	Presupuesto aprobado	Presupuesto definitivo
Dirección Territorial Centro Oriente	Logística desalojos de bienes inmuebles extintos	\$500.000.000	\$771.516.736
	Logística desalojos de bienes inmuebles en proceso	\$1.900.000.000	\$2.436.398.123
Dirección Territorial Caribe	Logística desalojos de bienes inmuebles extintos	\$340.000.000	\$247.542.603
	Logística desalojos de bienes inmuebles en proceso	\$2.600.000.000	3.294.604.711
Dirección Territorial Sur	Logística desalojos de bienes inmuebles extintos	\$500.000.000	\$890.000.000
	Logística desalojos de bienes inmuebles en proceso	\$1.600.000.000	\$1.800.000.000
	Logística desalojos de bienes inmuebles extintos	\$200.000.000	\$200.000.000

Dirección General: Carrera 7 # 32-42 Centro Comercial San Martín Local 107 - PBX 7431444

Cali: Carrera 3 No. 12 - 40 Piso 12 Centro Financiero La Ermita - PBX 4893768

Medellín: Carrera 43A No. 14-27 Of. 901 Edificio Colinas del Poblado- Tel. 6040132

Barranquilla: Carrera 57 No. 99 A - 65 Of. 1601 Torre Sur Centro Empresarial Torres del Atlántico - Tel. 3855089

Línea Gratuita Nacional: 01 8000 111612 - [atencionalciudadano@saesas.gov.co](mailto:atencionalciudadano@saesas.gov.co) - [www.saesas.gov.co](http://www.saesas.gov.co)



Continuación



Página 11 de 13

Dirección Territorial Occidente	Logística desalojos de bienes inmuebles en proceso	\$1.910.000.000	\$2.510.000.000
---------------------------------	--	-----------------	-----------------

*Imagen extractada del Anexo No. 4. Respuesta a derecho de petición de la SAE, pág. 10 y 11*

**3.2.1.4.1** Un ejemplo específico de esta ineficiencia se evidencia en la Hacienda Santa Helena en Cauca, que fue objeto de una invasión en abril de 2024. A pesar de las facultades otorgadas por la ley para realizar desalojos, la SAE desistió del desalojo forzoso, permitiendo la permanencia de ocupantes ilegales en el predio, lo que afecta gravemente la rentabilidad del bien y contradice su misión legal de proteger y gestionar los activos del Estado<sup>12</sup>.

## No habrá desalojo en megalote de Cauca: SAE mantendrá diálogos con invasores

Se trata de un lote de 378 hectáreas que fue invadido por cerca de 5.000 familias.



La hacienda Santa Helena, en el municipio de Cauca, fue invadida este año por más de 5.000 familias. FOTO: MANUEL SALDARRIAGA QUINTERO

*Tomado de la página web de El Colombiano:*

*<https://www.elcolombiano.com/antioquia/por-que-megalote-cauca-sae-no-desalojo-EN24837146>*

Esta inacción no solo contradice el mandato legal de la SAE. También refleja una falta de compromiso con la misión, visión, valores, funciones y deberes declarados por la propia entidad<sup>13</sup>. La SAE, al permitir la ocupación ilegal de bienes y al no actuar conforme a sus facultades de policía administrativa, contribuye a que particulares se beneficien indebidamente de recursos estatales, generando pérdidas económicas significativas para el Estado. Esta falta de diligencia y control es una manifestación clara de cómo la conducta de la SAE se ha apartado del interés general y ha favorecido intereses particulares, lo que constituye una violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

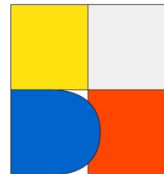
Esta situación no solo contradice el mandato de la SAE y demuestra una gestión deficiente que afecta la rentabilidad y la administración adecuada de la propiedad. La falta de acción y control por parte de la SAE podría permitir que particulares se beneficien indebidamente de los bienes públicos, generando pérdidas económicas significativas para el Estado y socavando la confianza pública en la capacidad de la SAE para gestionar eficazmente los bienes a su cargo.

En esta perspectiva, se destaca que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) -Ley 2294 de 2023- establece una política estatal para la entrega de predios rurales, con el fin de redistribuir tierras a campesinos, víctimas del conflicto armado y personas en situación de vulnerabilidad, como parte de la reforma rural integral. Esta entrega de predios regulada por el Artículo 63 del PND establece que la Sociedad de Activos Especiales (SAE) puede enajenar inmuebles rurales en favor de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), siempre que los predios no sean necesarios para el giro ordinario de los negocios sociales y estén destinados a la reforma rural. Sin embargo, esta política de redistribución puede verse gravemente

<sup>12</sup> Nota de prensa tomada de la página web *El Colombiano*. Link: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/por-que-megalote-cauca-sae-no-desalojo-EN24837146>

<sup>13</sup> [1.1. Misión, Visión, Valores, Funciones y Deberes - SAE - Sociedad de Activos Especiales \(saes.gov.co\)](https://www.saes.gov.co)





afectada si la SAE no implementa mecanismos adecuados para proteger los predios rurales bajo su administración.

En otras palabras, la inacción de la SAE ante las invasiones de estos terrenos y su falta de mecanismos efectivos para recuperar y proteger los bienes rurales impide que los predios lleguen a quienes más los necesitan y que no se desarrollen las políticas de desarrollo de este gobierno. Esta situación no solo pone en riesgo la implementación de la reforma agraria, sino que también atenta contra el patrimonio público y perpetúa la ocupación ilegal, lo que genera un clima de inseguridad jurídica y amenaza la implementación de la política pública establecida en el PND.

**3.2.1.5** De acuerdo con Informe de gestión de la SAE de 2023, en cuanto a los **estudios de renta**, para la Gerencia Regional Norte en 2023 la SAE realizó 24.53% menos estudios en comparación con 2022, lo que implica una deficiencia en la valoración y potencial subvaloración de los bienes bajo su administración. Esto impacta de forma negativa los ingresos que podrían derivarse de la renta o venta de los activos, comprometiendo la sostenibilidad financiera del Estado:

**Tabla 71. Cifras claves - Gerencia Regional Norte**

Aspecto Clave	Unidad de medida	Cifra en el 2022	Cifra en el 2023	% Variación interanual (2022-2023)	Observaciones
Total diligencias de secuestro por regional	Número	376	450	19,68%	Si bien es cierto que las diligencias de secuestro no son programadas por la Entidad, el incremento del desarrollo de las diligencias de secuestro también afecta directamente el desarrollo del resto de actividades operativas de la Gerencia Regional teniendo en cuenta que el recurso humano utilizado para entregas, retomas, visitas, caracterizaciones, etc., debe ser asignado a la atención de esta actividad.
Estimados de renta realizados	Número	212	163	-24.53%	Los estimados de renta de este año se formularon tomando en cuenta las solicitudes presentadas por el área comercial. Priorizando los arrendamientos, saneamientos y legalizaciones de ocupación de los inmuebles bajo administración directa siguiendo la directriz de que los inmuebles entregados a depositarios deben ser gestionados por ellos mismos. Se presentó una variación negativa debido a que en el año 2022 se contaba con mayor capital humano y en el último trimestre del año 2023 se logró constituir el equipo encargado del área.

*Tomado del Anexo. 5. Informe de Gestión SAE 2023. Versión No.1 – 31 de enero del 2024*

**3.2.1.6** Finalmente se destaca que, de acuerdo con el propio informe de gestión de la SAE<sup>14</sup>, el recaudo total de contratos por administración directa **disminuyó en un 2.39%**. Las dificultades operativas y una posible falta de actualización en la estrategia de gestión de contratos pudieron influir en esta reducción.

La comparación se realiza entre los años 2022 y 2023, observándose que el valor del recaudo pasó de \$13,848,871,239 en 2022 a \$13,518,473,683 en 2023<sup>15</sup>. La disminución puede deberse a una combinación

<sup>14</sup> Informe de Gestión SAE 2023, pág. 125. Recaudo de contratos por administración directa por regional.

<sup>15</sup> Este recaudo se refiere a los bienes distribuidos en diversas regiones de Colombia bajo la administración de la SAE

de factores, incluyendo cambios en las condiciones del mercado, dificultades en la renovación de contratos, y deficiencias en la gestión interna de los mismos. Esto refleja fallas técnicas y administrativas de la SAE para manejar adecuadamente los contratos de administración, lo que pone en riesgo el patrimonio público obviando maximizar los ingresos que podrían derivarse de estos bienes.

**3.2.6** Por si lo anterior fuera poco, la ocupación irregular de bienes inmuebles, que asciende a 2,345 casos según la propia SAE, es quizás la evidencia más contundente del detrimento patrimonial causado por la ineficiencia de la entidad. La falta de acción para recuperar estos bienes ya sea por la vía administrativa o judicial, demuestra una negligencia que permite que particulares se beneficien indebidamente de recursos que deberían estar al servicio de la comunidad.

### **3.2.2 Sobre la gestión deficiente en la administración de las sociedades y sus bienes societarios en su condición de extintas, en proceso de extinción y enajenadas- informe de la Contraloría General de la República:**

**3.2.2.1** De acuerdo con el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014, la SAE tiene la responsabilidad de administrar el FRISCO, el cual está constituido por los bienes sujetos a extinción de dominio, los recursos derivados de su enajenación y de los recursos generados por la productividad de dichos bienes.

A pesar de las responsabilidades definidas en la Ley 1708 de 2014, la gestión de la SAE ha evidenciado graves inconsistencias y omisiones en el cumplimiento de sus deberes. La falta de control y seguimiento en la administración de los bienes de este fondo, lo cual ha generado pérdidas económicas significativas para el Estado.

Lo anterior se evidencia en los informes de la Contraloría General de la República quien ha señalado que *"la SAE no ha implementado un sistema de control y seguimiento efectivo para los bienes ocupados ilegalmente, lo que ha permitido que estos bienes sean utilizados para actividades ilícitas, como la fabricación de licor adulterado"*<sup>16</sup>. Esta falta de control y seguimiento representa una abdicación de las responsabilidades administrativas y legales de la SAE.

**3.2.2.2** En efecto, en el informe Final de la Contraloría General de la República, auditoría de cumplimiento de sociedades, vigencia 2018 a junio 2023<sup>17</sup> se evidencia que la SAE no adelantó las acciones necesarias para reconocer la situación actual de algunas de las sociedades a su cargo, lo anterior con el fin de valorarlas y registrarlas adecuadamente en sus estados financieros. El ente de control indicó cómo entre el 2013 y 2023, un total de 1.411 sociedades materializadas no fueron reconocidas en los estados financieros del FRISCO, así:

#### ***"HALLAZGO No.1 Sociedades reconocidas en la contabilidad de FRISCO.***

*(...) De acuerdo con la información suministrada por la Gerencia Financiera y Contable de la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S, se evidencian 1.411 sociedades materializadas en el periodo 2013-2023, que no se han reconocido en los estados financieros de FRISCO, discriminadas así:*

- Extintas sin información: 110 en liquidación y 41 activas.*
- En proceso sin información: 391 en liquidación y 863 activas.*

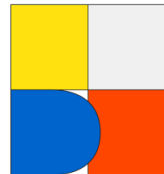
*Según la base de sociedades extintas, se evidencia que hay sociedades que fueron registradas y materializadas desde el año 2013, pero que a la fecha no cuentan con información que permita determinar su estado y reconocimiento en los estados financieros del FRISCO, generando así que la cuenta de Inversiones de entidades en liquidación, controladas, asociadas y negocios conjuntos, esté subvalorada.*

*Lo anterior, denota una falta de seguimiento, evaluación, control, y adopción de las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar para procurar la debida administración de los bienes, establecido en la norma. Teniendo en cuenta que, la SAE S.A.S no ha adelantado las acciones necesarias para que se reconozca la situación actual de las sociedades y sean debidamente valoradas y registradas en sus estados financieros"*

<sup>16</sup>

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/casas-en-las-que-se-fabricaria-licor-adulterado-y-las-otras-fallas-que-encontro-la-contraloria-en-la-sae-3355892>

<sup>17</sup> Contraloría General de la República. Informe Final de Auditoría de noviembre de 2023. Cumplimiento de sociedades. Vigencia 2018 a junio de 2023. (Anexo No. 2)



**Respuesta de la Entidad:** La información del portafolio de la vicepresidencia de sociedades procede de los datos que cada depositario o liquidador carga en el portal de depositarios, el cual no es un sistema de manejo contable, sino un sistema de recepción de información, en ese sentido, la información financiera de la Vicepresidencia de Sociedades es conciliada anualmente con la Gerencia Financiera con el propósito de realizar las notas a los estados financieros.

**Análisis de la respuesta:** Para el Ente de Control, si bien, la información de los archivos suministrados no son parte de un sistema contable, si son fuente a partir de la cual, se construyen los saldos en estados financieros.

Adicionalmente, tal y como se indicó en la observación inicial, el 91% de las sociedades que no cuentan con información financiera de activo, pasivo y patrimonio cuentan con fecha de materialización anterior al año 2022. Sobre estas, la entidad debe disponer de información, teniendo en cuenta que los depositarios tienen 3 meses a partir de la materialización, para la generación de un diagnóstico inicial que permita el conocimiento de la sociedad y su situación financiera, con el propósito de ser registrado en el sistema contable y revelar la realidad financiera y económica del FRISCO.

**De acuerdo con lo anterior, lo observado se confirma como hallazgo”<sup>18</sup> (Negritas y subrayas propias)**

Aunque el informe abarca desde 2018 hasta junio de 2023, algunas sociedades han estado sin registrar desde 2013. Este problema se presenta a nivel nacional y ha generado una subvaloración significativa de la cuenta de inversiones de entidades en liquidación, controladas, asociadas y negocios conjuntos, reflejando una falta de seguimiento, evaluación y control en la administración de los bienes por parte de la SAE.

**3.2.2.3** Por otro lado, según el informe de la Contraloría se realizaron pagos de honorarios a depositarios provisionales de 19 sociedades por valor de COP \$1.307.292.262, a pesar de que estas sociedades no registraban información de activos, pasivos y patrimonio<sup>19</sup>.

La SAE autorizó estos pagos sin verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 1361 de 2016 que, de acuerdo con la Contraloría, exige información financiera para el cálculo de honorarios. Este asunto es de suma gravedad y constituye un incumplimiento de las obligaciones de los depositarios y una falta de supervisión por parte de la SAE, generando, de acuerdo con la Contraloría, un presunto detrimento patrimonial de \$ 1.307.292.262. Así se evidencia en el informe del organismo de control:

---

<sup>18</sup> Ibidem, pp. 24-25.

<sup>19</sup> Ibidem. 25-26.

**Tabla 14**  
**Sociedades sin información registrada con depositario asignado**

Tipo	Sub tipo	Razón Social	Fecha materialización	Pagos certificados
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Ciprés Asociados S A S	6/12/2021	\$100.800.000
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Sociedad Prosamineral Ltda Prosamin Ltda	4/02/2014	\$16.240.000
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Ideas & Concretos S A S	21/10/2019	\$115.768.690
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Inversiones Álvarez E Hijas S En C S	8/09/2020	\$41.431.611
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Comercializadora De Belleza S.A.S.	21/10/2019	\$102.263.775
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Multiservicios Camioneros Sa.	1/08/2022	\$5.525.861
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Transportes Mejía S.A	1/08/2022	\$9.971.503
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Taller Industrial La Fortaleza SAS	12/07/2018	\$246.721.147
Sociedad Activa	Sociedad con activos	Asopespa Ltda	4/02/2014	\$235.340.216
Sociedad Activa	Establecimiento de Comercio	Picara Store Ov	20/03/2014	\$126.847.200
Sociedad Activa	Establecimiento de Comercio	Variiedades Amluvid	26/02/2018	\$7.901.000
Sociedad Activa	Sociedad con Activos	Transportes La Fortaleza S A S	12/07/2018	\$137.054.454
Sociedad Activa	Sociedad con Activos	Tecur S A S	25/10/2018	\$10.000.000
Sociedad Activa	Sociedad con Activos	Sociedad Comercial Invervasconia S A Invervasconi S A - En Liquidación	11/02/2014	\$23.560.229
Sociedad Activa	Establecimiento de Comercio	Imporlantas Neiva	21/07/2019	\$16.828.227
Sociedad Activa	Establecimiento de Comercio	Almacén Motos Neiva Sede 1	21/07/2019	\$36.518.872
Sociedad Activa	Establecimiento de Comercio	Disrepuestos Neiva	21/07/2019	\$13.448.604
Sociedad Activa	Sociedad con Activos	Agrícola Palmares S.A.S.	20/07/2021	\$29.724.060
Sociedad Activa	Sociedad con Activos	Administración Sin Fronteras	24/03/2022	\$31.346.813
<b>Total pagos realizados</b>				<b>\$1.307.292.262</b>

Lo anterior, teniendo en cuenta la obligación establecida en la Resolución No. 1361 de 2016, frente a la cual, a la fecha no existe información de ACTIVO, PASIVO y PATRIMONIO de 526 sociedades que cuentan con depositario y por las cuales se han realizado pagos en 19 de ellas.

*Tomado del Anexo No. 2 la tabla de relación de sociedades que no registran información financiera y tienen depositario asignado y se han hecho pagos de honorarios.*

*Contraloría General de la República, Informe Final de Auditoría de Cumplimiento de Sociedades, Vigencia 2018 a junio 2023, pág 26.*

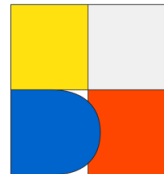
**3.2.2.4** En línea con estas presuntas irregularidades, de acuerdo con el informe, la SAE reconoció incorrectamente en los estados financieros del FRISCO al 31 de diciembre de 2022 dos sociedades, Equipos Agroindustriales Ltda. y Palmas Oleaginosas del Magdalena Ltda. (PADELMA), que no cumplían los criterios para ser incluidas en la cuenta de Inversiones – Asociadas o Negocios conjuntos. La SAE no tuvo en cuenta que una de las sociedades había sido objeto de devolución y la otra de enajenación, por lo que no debían ser reconocidas en los estados financieros. Este problema generó una sobrestimación de \$2.383.592.000 en la cuenta contable de Inversiones, reflejando una imagen financiera inexacta del FRISCO:

*“De acuerdo con la Resolución No. 1693 de fecha 4 de diciembre de 2019 “por medio de la cual se da cumplimiento a una orden judicial de devolución de unos activos”, resuelve en el artículo segundo, realizar la devolución de la sociedad Agroindustriales Ltda. por parte de la SAE S.A.S., aun cuando en estados financieros se reconoció como sociedad extinta; Al verificar las bases de datos suministradas por la entidad, la sociedad se encuentra clasificada como En proceso al 50%, lo que genera una sobreestimación de la cuenta contable Inversiones en asociadas por valor de \$728.726 (cifras en miles de pesos), desconociendo lo ordenado en la resolución mencionada anteriormente.*

*Para el caso de la Palmas Oleaginosas del Magdalena Ltda. PADELMA., en los estados financieros del FRISCO con corte al 31 de diciembre de 2022 se evidencia su reconocimiento por valor de \$ 1.654.866.000, desconociendo que la misma fue objeto de enajenación en el año 2019. Teniendo en cuenta lo anterior, la sociedad debió de haberse descargado de la cuenta mencionada y no reconocerse en los estados financieros del FRISCO al cierre del año 2022. Generando una sobrestimación en el valor mencionado.*

**Finalmente, se establece una sobrestimación por valor de \$ 2.383.592.000 generado por el reconocimiento y registro de las mencionadas sociedades en los estados financieros del FRISCO al 31 de diciembre de 2022<sup>20</sup>. (Negrillas y subrayas propias)**

<sup>20</sup> Contraloría General de la República, Informe Final de Auditoría de Cumplimiento de Sociedades, Vigencia 2018 a junio 2023, pp. 27-29. (Anexo No. 2)



**3.2.2.5** El informe en referencia también evidencia atrasos significativos en los procesos de liquidación de sociedades<sup>21</sup>, alcanzando periodos de hasta 13 años, con el 38% de las sociedades en liquidación de la muestra, presentando interrupciones en la etapa de “*Realización de Activos*”, debido a la falta de avalúos comerciales actualizados.

La SAE no realizó un seguimiento adecuado a los procesos de liquidación ni exigió el cumplimiento de los cronogramas establecidos, lo que generó demoras y gastos adicionales. Aunque el informe abarca desde 2018 hasta junio de 2023, algunos procesos de liquidación se iniciaron en 2010 o antes. Este problema, que se presenta a nivel nacional en diferentes sociedades administradas por la SAE genera gastos administrativos innecesarios, deterioro de los bienes societarios y afecta la recuperación de recursos para el Estado.

**3.2.2.6** Respecto a bienes inmuebles, de acuerdo con el informe, varios bienes administrados por la SAE se encontraban en ocupación irregular, sin que la entidad tomara medidas efectivas para recuperarlos.

La SAE no ejerció sus funciones de policía administrativa para realizar los desalojos correspondientes ni realizó un seguimiento adecuado a la gestión de los depositarios encargados de los bienes. Los casos mencionados en el informe ocurrieron en diferentes fechas, pero todos antes de junio de 2023, y se presentaron en diversas ubicaciones geográficas donde se encontraban los bienes inmuebles ocupados. Esta situación, de acuerdo con el informe, genera pérdidas económicas para el Estado por la imposibilidad de arrendar o vender los bienes, además de posibles daños y deterioros en los mismos. El informe revela una preocupante situación en relación con la ocupación irregular de bienes inmuebles pertenecientes a sociedades administradas por la SAE. Esta problemática se manifiesta en diversas formas y afecta a múltiples sociedades, generando pérdidas económicas y riesgos para el patrimonio público. Vale la pena citar algunos casos concretos de las irregularidades<sup>22</sup>:

- El informe menciona el caso de la Sociedad Inversiones Integral CIA S.C.A. en liquidación, donde se identificaron tres bienes inmuebles ocupados irregularmente. Uno de ellos, con matrícula inmobiliaria No. 370-334517 y un avalúo de \$414.878.632, no ha sido entregado al depositario debido a esta situación.
- Otros dos inmuebles, ubicados en el edificio Alférez Real, se encuentran ocupados irregularmente, generando una pérdida estimada de \$2.076.818.229 por no percibir cánones de arrendamiento ni poder comercializar los bienes.
- Para el caso de la Sociedad Agropecuaria Mecal S.A.S, la finca Loma Brava, compuesta por cuatro matrículas inmobiliarias y evaluada en \$2.600.000.000, no ha podido ser entregada a su arrendatario debido a una ocupación irregular. Se estima que la sociedad ha dejado de percibir \$164.934.000 en cánones de arrendamiento desde marzo de 2019 hasta octubre de 2023.
- El único activo de la Sociedad Restrepo Campo y Cía. S en C. en Liquidación, un bien inmueble identificado con el folio No. 370-349829, se encuentra ocupado irregularmente, sin que la SAE haya tomado acciones para recuperarlo.
- En el caso de la Sociedad Inmunizadora de Maderas del Oriente, un lote identificado con matrícula inmobiliaria 50N-99105, denominado "La Chala Abajo", no ha sido entregado al depositario debido a una ocupación irregular que se extiende por dos años.
- Un activo de la Sociedad Bienes Rentas Inmobiliarias y Cía. Ltda. en Liquidación, identificado con el folio No. 370-85636 y avaluado en \$139.360.761, se encuentra en ocupación irregular, lo que impide su arrendamiento o comercialización.
- Un apartamento con dos garajes de la Sociedad Inversiones Dana en Liquidación, identificado con matrícula inmobiliaria 040-278927 y avaluado en \$551.250.000, está ocupado irregularmente, generando pérdidas por cánones de arrendamiento no percibidos.
- En la Sociedad Industria Agrícola San Valentín S.A., dos bienes inmuebles, con matrículas 290-1709 y 290-30273, están ocupados irregularmente, generando una pérdida estimada de \$132.287.265 en cánones de arrendamiento.

<sup>21</sup> Ibidem pp. 27-29.

<sup>22</sup> Ibidem pp. 29 y siguientes.

- Un predio rural de la Sociedad Ases de Competencia y Cía. S.A. en Liquidación, identificado con matrícula inmobiliaria No. 020-14105, se encuentra improductivo debido a una ocupación irregular.

La ocupación irregular de bienes inmuebles, como se evidencia en el informe del organismo de control, ha generado graves consecuencias para la SAE, el Estado y la sociedad. No solo ha impedido la percepción de ingresos por arrendamientos y ventas, impactando la recuperación de activos y el patrimonio público, sino que ha deteriorado los inmuebles, disminuyendo su valor y dificultando su comercialización. Adicionalmente, la SAE se ha visto obligada a incurrir en gastos innecesarios para mantener y asegurar estos bienes, sin obtener ningún retorno económico.

Es importante destacar que esta problemática se ve agravada por la inacción de la SAE. El informe señala que la entidad no ha ejercido debidamente sus funciones de policía administrativa para recuperar los bienes ocupados, ni ha supervisado eficazmente la gestión de los depositarios encargados:

***“HALLAZGO No. 12 Productividad de bienes sociales, sociedad Agropecuaria MECAL S.A.S.***

*Una vez analizada la información de la sociedad Agropecuaria Mecal S.A.S, se identificó el bien inmueble Finca Loma Brava, integrada con las matrículas inmobiliaria N 017-6661, 017-6662, 017-4254 y 017-53562; para el cual se adelantaron todos los trámites para el arrendamiento, con previa autorización de la Gerencia de Sociedades Activas. Los folios de matrícula se encuentran avaluados en \$2.600.000.000.*

*Se realizó el estimado de renta de la finca por parte del liquidador, cumpliendo cada uno de los lineamientos de la Sociedad de Activos Especiales SAS, ésta fue arrendada, a partir de febrero 1 de 2022 por valor de \$2.520.000 + IVA (\$2.998.800); sin embargo, revisando los informes de **gestión se verifica que la misma no se ha podido entregar al arrendatario debido a ocupación irregular.***

*Se evidencia gestión adelantada para el desalojo por parte del depositario; sin embargo, la SAE S.A.S. **no ha hecho uso de sus funciones de policía administrativa a fin de recuperar los bienes sociales**”<sup>23</sup>. (Negrillas y subrayas propias)*

Esta falta de control y diligencia ha perpetuado la ocupación irregular, generando pérdidas económicas, deterioro de los bienes y riesgo de pérdida patrimonial para el Estado.

**3.2.2.7** Finalmente, se destaca que la Contraloría General señala que la SAE no ha ejercido un adecuado seguimiento y control sobre los depositarios<sup>24</sup> encargados de administrar los bienes de las sociedades que están bajo su administración.

El informe en referencia señala que la SAE no ha establecido mecanismos efectivos de supervisión ni ha aplicado las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento por parte de los depositarios. Se destaca por ejemplo que algunos depositarios no han presentado los informes de gestión requeridos, con el propósito conocer el estado de los bienes y tomar decisiones informadas sobre su administración<sup>25</sup>.

Los depositarios no han cumplido con sus obligaciones legales y contractuales, como el pago de impuestos, servicios públicos y obligaciones laborales. De acuerdo con el informe, se ha evidenciado la pérdida de documentación importante relacionada con los bienes administrados, lo que dificulta el seguimiento y control de estos. En algunos casos, los depositarios presuntamente se han apropiado de recursos de las sociedades, generando un detrimento patrimonial para el Estado. Adicionalmente, se ha encontrado casos en los que los depositarios han utilizado los bienes de las sociedades para fines personales o han permitido su deterioro por falta de mantenimiento<sup>26</sup>.

Otro aspecto para considerar es el tema de las garantías de los depositarios<sup>27</sup>. El informe detalla que algunos depositarios y representantes legales de las sociedades no constituyeron las garantías exigidas por

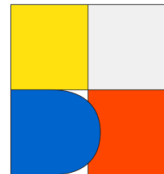
<sup>23</sup> Ibidem pp. 38

<sup>24</sup> Los depositarios son las personas naturales o jurídicas designadas por la SAE para administrar los bienes incautados o en proceso de extinción de dominio.

<sup>25</sup> Contraloría General de la República, Informe Final de Auditoría de Cumplimiento de Sociedades, Vigencia 2018 a Junio 2023 pp. 17 y ss

<sup>26</sup> La falta de seguimiento y control por parte de la SAE ha llevado a una gestión ineficiente de los bienes, impidiendo su aprovechamiento y generando pérdidas económicas para el Estado, las cuales, según la Contraloría, pueden constituir un detrimento patrimonial. Además, la ausencia de control y la ocurrencia de irregularidades han afectado la imagen de la SAE y han generado desconfianza en su capacidad para gestionar los bienes de manera transparente y eficiente.

<sup>27</sup> Contraloría General de la República, Informe Final de Auditoría de Cumplimiento de Sociedades, Vigencia 2018 a Junio 2023 pp. 18 y ss



ley para el cumplimiento de sus funciones. Estas garantías son pólizas de cumplimiento, que buscan asegurar que los depositarios cumplan con sus responsabilidades en la administración de los bienes de las sociedades. Es decir, en caso de que los depositarios incurran en alguna irregularidad o incumplimiento que cause perjuicios a la sociedad, la póliza de cumplimiento respondería por los daños ocasionados.

El informe señala que la SAE no exigió la constitución de estas pólizas antes de entregar las sociedades a los depositarios, lo que constituye un incumplimiento de la normativa vigente y pone en riesgo los bienes de las sociedades.

El informe de la Contraloría es contundente al señalar la responsabilidad de la SAE. La falta de mecanismos efectivos de supervisión y la no aplicación de sanciones en caso de incumplimiento por parte de los depositarios son factores determinantes en la ocurrencia de estas irregularidades.

La SAE debe asumir su responsabilidad y tomar medidas urgentes para corregir esta situación y garantizar la adecuada administración de los bienes públicos a su cargo.

Las inconsistencias y omisiones en la administración de los bienes del FRISCO representan un detrimento económico significativo para el Estado y socavan la confianza pública en la SAE para gestionar eficazmente los bienes encomendados.

#### IV. DERECHOS COLECTIVOS AMENAZADOS

Los derechos colectivos vulnerados con las acciones y omisiones de la SAE son el patrimonio público y la moralidad administrativa.

##### 4.1 Vulneración del derecho colectivo de defensa del patrimonio público:

**4.1.1** El derecho colectivo al patrimonio público está consagrado en el artículo 88 constitucional, así como en el literal e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Esta garantía tiene como finalidad proteger, entre otros, los bienes, derechos, intereses y recursos que pertenecen al Estado, lo cual incluye además las acciones tendientes a la correcta administración y uso eficiente de los mismos, todo ello en procura del interés general. En esta línea, el Consejo de Estado ha señalado:

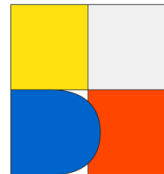
*“El patrimonio público es el conjunto de los bienes y recursos, cualquiera que sea su naturaleza, que son propiedad del Estado y que le sirven para el cumplimiento de sus cometidos, conforme a la legislación positiva. En ellos se incluyen, además del territorio, los bienes de uso público y los fiscales, los inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de apreciación pecuniaria cuyo titular es toda la población, los valores tangibles e intangibles o no fácilmente identificables, tales como el patrimonio cultural de la Nación, el patrimonio arqueológico, los bienes que conforman la identidad nacional y el medio ambiente.*

*La garantía colectiva a la defensa del patrimonio público propugna por la protección del patrimonio estatal, en orden a resguardar la totalidad de bienes, derechos y obligaciones públicas y procura porque su administración sea eficiente, proba y transparente, de acuerdo a la legislación vigente y con el cuidado y diligencia propios de un buen servidor, de modo que se evite cualquier detrimento.”<sup>28</sup>*

El deber de realizar una gestión eficiente del patrimonio público es esencial para el cumplimiento de los fines del Estado y para la promoción del bienestar general. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha destacado que una administración pública eficiente no solo debe optimizar el uso de los recursos disponibles, garantizando que dichos recursos sean gestionados de manera que maximicen su valor y utilidad para la sociedad. Esto se traduce en la necesidad de adoptar medidas proactivas y preventivas para evitar el desperdicio, mal uso o pérdida de bienes públicos.

Por lo tanto, cualquier acción u omisión que conduzca al deterioro, pérdida o mal uso de los bienes públicos representa un incumplimiento del deber de protección del patrimonio estatal y un atentado contra el interés general y los derechos colectivos de la ciudadanía. La adecuada protección y conservación de los bienes públicos son responsabilidades fundamentales de las entidades encargadas de su administración. El no cumplir con estas responsabilidades no solo implica un daño económico, sino un menoscabo en la confianza pública en las instituciones del Estado.

<sup>28</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Décima Especial de Decisión. C.P Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C., primero (1º) de febrero de dos mil veintidós (2022). Radicación: 73001-33-31-006-2008-00027-01.



La debida administración del patrimonio público está intrínsecamente relacionada con los principios de moralidad, transparencia, eficacia y celeridad. La moralidad administrativa exige que los servidores públicos actúen con rectitud y ética en la gestión de los recursos del Estado. La transparencia implica que la gestión del patrimonio público debe ser clara, abierta y accesible a la vigilancia ciudadana, permitiendo que las decisiones y acciones de los administradores sean verificables y comprensibles. La eficacia se refiere a la obligación de obtener los mejores resultados posibles con los recursos disponibles, asegurando que las acciones emprendidas logren los objetivos propuestos. Finalmente, la celeridad demanda que los procesos y trámites se lleven a cabo de manera ágil, evitando dilaciones injustificadas que puedan comprometer la adecuada gestión de los bienes públicos.

**4.1.2** En el caso concreto, las irregularidades detectadas en la gestión de la SAE constituyen una clara violación a este derecho, considerando las siguientes situaciones:

**(i) Disminución en la retoma de bienes:** la SAE ha mostrado una grave ineficiencia en la recuperación de bienes ocupados ilegalmente. Los informes de gestión señalan una significativa reducción en el número de bienes recuperados, lo que demuestra una falta de acción efectiva. Esta inacción impide que el Estado recupere los activos que deberían ser destinados a fines sociales, afectando negativamente el patrimonio público.

**(ii) Ocupación irregular de bienes inmuebles:** la ocupación ilegal de bienes inmuebles bajo la administración de la SAE es una problemática que sigue sin resolverse. A pesar de contar con facultades legales para realizar desalojos, la entidad ha sido ineficaz en tomar medidas adecuadas, permitiendo que muchos bienes continúen ocupados ilegalmente, lo que ocasiona pérdidas significativas para el Estado.

**(iii) Deficiencia en la administración de sociedades:** la gestión de las sociedades bajo administración de la SAE ha sido deficiente, con muchas de ellas sin reconocimiento adecuado en los registros financieros. Esto genera una falta de control y seguimiento, lo que pone en riesgo el patrimonio público y limita el potencial de generar ingresos para el Estado.

**(iv) Incumplimiento en la constitución de garantías por los depositarios:** se detectó que varios depositarios no han constituido las garantías exigidas por la ley para el cumplimiento de sus responsabilidades. Este incumplimiento expone a las sociedades a riesgos adicionales y refleja una falta de supervisión adecuada por parte de la SAE, lo que compromete la correcta administración de los bienes públicos

## **4.2 Vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa:**

**4.2.1** El derecho colectivo a la moralidad administrativa está consagrado en el artículo 88 constitucional, así como en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Además de ser una garantía colectiva, el artículo 209 de la Constitución consagra a la moralidad como uno de los principios que rige la función administrativa, en línea con lo cual la Ley 1437 de 2011 en su artículo 3, numeral 5, lo define como un principio en virtud del cual *“todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.”*

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado:

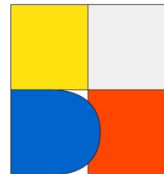
*“18. La Constitución Política de 1991 estableció la moralidad administrativa como un principio que guía el ejercicio de la función administrativa (artículo 209, C.P.93), al tiempo que la identificó como un derecho o interés colectivo amparable mediante la acción popular (artículo 88, C.P.)94. En tanto que **principio**, se trata de un mandato de textura abierta inspirado en el principio de la prevalencia del interés general, que guía el ejercicio de la actividad administrativa hacia el actuar pulcro, probo y honesto, no desde un punto de vista de la subjetividad o consciencia moral de quien ejerce la función administrativa, sino a partir de referentes objetivos tales como la defensa del patrimonio público, del interés general y del ordenamiento jurídico.”<sup>29</sup>*

Aunado a lo anterior, si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha destacado la independencia entre los derechos colectivos a la moralidad y al patrimonio público, su conexión es más clara en punto al manejo adecuado del patrimonio y los bienes del Estado:

*“La Corporación ha reconocido también que la moralidad administrativa y el patrimonio público se encuentran íntimamente relacionados, en tanto que el correcto y adecuado manejo de los bienes y dineros públicos, que comporta la eficiencia y transparencia en su manejo y administración, constituye una expresión de la moral administrativa y, a*

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-585 de 2017. M.P Alejandro Linares Cantillo.





*la vez, una de las finalidades que se buscan asegurar a través del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.*

*En ese sentido, el Consejo de Estado ha expresado que la afectación del patrimonio público puede implicar la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, ya que, generalmente, supone la falta de honestidad y pulcritud en el manejo de los recursos públicos; sin embargo, ha advertido también que no siempre la vulneración del derecho a la defensa del patrimonio público comporta la vulneración de la moralidad administrativa”<sup>30</sup>*

**4.2.2** Por otra parte, el derecho a la moralidad administrativa no se limita únicamente a constatar la violación de una norma jurídica específica, sino, dada la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>31</sup> sobre la materia, requiere la presencia de elementos esenciales que configuran la legitimidad de la acción: los elementos objetivo y subjetivo y su correlación con el hecho objeto de la demanda.

Para fundamentar a presente acción y demostrar la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, resulta clave contrastar los elementos definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado con los hechos y argumentos presentados en el caso de la SAE. Este análisis comparativo permitirá evidenciar cómo las acciones y omisiones de la SAE constituyen un quebrantamiento del ordenamiento jurídico (elemento objetivo) y reflejan una desviación intencional de los principios éticos y de buena administración que deben regir la función pública (elemento subjetivo).

A través de este contraste, se destacará la correlación necesaria entre ambos elementos, demostrando que la conducta de la SAE no solo violó la legalidad, sino que además comprometió la moralidad administrativa, afectando así el interés general y las expectativas de la sociedad en una gestión pública honesta, transparente y eficiente. A continuación, se procederá a examinar cada uno de estos elementos en detalle, comparando los principios establecidos con los hechos observados en la gestión de la SAE.

(i) En el **elemento objetivo**, la SAE ha demostrado un incumplimiento de sus funciones legales, particularmente en la gestión y recuperación de los bienes públicos.

La Sociedad de Activos Especiales (SAE) ha sido designada por la ley como la entidad encargada de la administración y disposición de los bienes que han sido objeto de extinción de dominio, así como de aquellos que deben ser gestionados en nombre del Estado. Esta función está claramente definida en la Ley 1708 de 2014, que le otorga a la SAE la responsabilidad de proteger y recuperar estos bienes. A pesar de contar con facultades legales amplias para gestionar, recuperar y disponer de los activos públicos bajo su custodia, la entidad ha fallado en cumplir con estos mandatos. La ley establece que la SAE debe actuar de manera eficiente y transparente, pero la evidente falta de gestión efectiva refleja una transgresión a estos principios.

En particular, el artículo 91 de la Ley 1708 le otorga a la SAE la facultad de ejecutar desalojos en bienes ocupados ilegalmente mediante su función de policía administrativa. Sin embargo, la inacción ante ocupaciones ilegales es una muestra clara de la omisión de sus deberes, lo cual ha permitido que particulares se beneficien indebidamente de bienes que deberían ser destinados a fines públicos y sociales.

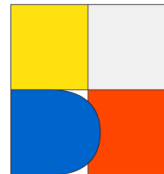
Así mismo, la Constitución en su artículo 88 y la Ley 472 de 1998 consagran el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, obligando a las entidades estatales a garantizar una gestión responsable y eficiente de los bienes que están bajo su control. La falta de acción de la SAE en la recuperación de bienes ocupados ilegalmente no solo afecta el cumplimiento de estos derechos colectivos, sino que también refleja una violación al deber de garantizar el uso adecuado de los bienes públicos.

Finalmente, la Ley 1437 de 2011 refuerza la obligación de actuar con eficiencia, moralidad y celeridad en la administración de recursos públicos, principios que han sido vulnerados en este caso, ya que la SAE no ha adoptado las medidas necesarias para recuperar y gestionar de manera adecuada los activos que están bajo su responsabilidad.

El elemento objetivo señalado por el Consejo de Estado implica que las acciones de una entidad pública deben estar alineadas con el principio de legalidad. Con los indicadores señalados, se da cuenta de cómo

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera. 5 de julio de 2018. Radicado 20001-23-31-000-2010-00478-01(AP).

<sup>31</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP).



la SAE ha fallado en cumplir con sus obligaciones legales de proteger y gestionar el patrimonio público de manera efectiva.

Esta omisión activa, caracterizada por la inacción y la falta de medidas adecuadas, evidencia un claro quebrantamiento del ordenamiento jurídico que establece la responsabilidad de las entidades estatales de preservar y maximizar los recursos públicos. La negligencia de la SAE en estos aspectos transgrede directamente los principios de legalidad y eficiencia que son esenciales para la moralidad administrativa, ya que impide que el Estado cumpla con su deber de servir al interés general y gestionar los bienes públicos de manera responsable y transparente.

(ii) El **elemento subjetivo** se manifiesta en las acciones y omisiones de la SAE, que demuestran una desviación de los principios éticos y de buena administración. El elemento subjetivo implica un juicio sobre la moralidad de la actuación de los funcionarios o de las entidades públicas. Este elemento evalúa si la conducta de estos agentes se desvió de los fines de la administración pública hacia intereses particulares, demostrando una intención deshonesto o inmoral en sus acciones u omisiones.

En el caso de la SAE, esta conducta se puede evidenciar en lo siguiente:

**a)** La inacción en la recuperación de bienes ocupados ilegalmente: a pesar de contar con las facultades legales para ejecutar desalojos, la SAE ha optado por no actuar en muchos casos, permitiendo la ocupación irregular de bienes que deberían estar bajo su administración. Esta inacción genera beneficios indebidos a particulares, lo que demuestra una falta de compromiso con la protección del patrimonio público y un incumplimiento de su deber legal.

La inacción de la SAE en la recuperación de bienes ocupados ilegalmente, como el caso emblemático de la finca Santa Elena en Caucasia, donde más de 5.000 familias han invadido el predio refuerza aún más la falta de compromiso en la protección del patrimonio público. A pesar de que la SAE tiene la obligación legal de garantizar la administración y recuperación de los bienes en extinción de dominio, optó por suspender los desalojos y solicitar la intervención del Ministerio del Interior<sup>32</sup>. Esta decisión no solo retrasa el cumplimiento de sus deberes legales, sino que favorece la prolongación de las ocupaciones ilegales, en detrimento del patrimonio del Estado y del interés general. En otras palabras, estas actuaciones podrían promover que particulares se beneficien de manera indebida, desvirtuando el fin social de estos bienes, los cuales deben destinarse a generar ingresos para programas sociales o de reparación a víctimas del conflicto.

**b)** La deficiente administración de las sociedades bajo su control: la SAE ha sido negligente en la gestión de las sociedades, omitiendo el registro y la valoración adecuada de muchas de ellas en sus estados financieros, lo cual ha generado pérdidas económicas significativas para el Estado. Esta falta de seguimiento refleja una conducta que favorece la falta de transparencia y dificulta la rendición de cuentas, elementos clave para una gestión pública ética.

**c)** El incumplimiento en la exigencia de garantías por parte de los depositarios: la SAE ha permitido que depositarios y representantes legales de las sociedades bajo su administración no constituyan las garantías de cumplimiento exigidas por la ley, lo que aumenta el riesgo de pérdidas para el Estado y demuestra una falta de supervisión efectiva. Este comportamiento evidencia una actitud permisiva hacia la falta de cumplimiento de responsabilidades, lo que favorece intereses privados sobre el interés general.

**d)** La inacción o deficiente administración puede derivar en que personas inescrupulosas se aprovechen de la falta de control sobre los bienes administrados por la SAE para llevar a cabo ventas ilegales o apropiaciones indebidas, y generen un contexto propicio para que se den engaños a campesinos y víctimas del conflicto armado. Estas personas, muchas veces en situación de vulnerabilidad, pueden ser fácilmente manipuladas por terceros que buscan beneficiarse indebidamente de terrenos que, por derecho, deberían ser destinados a la reparación social y a la redistribución de tierras bajo la reforma rural integral.

Estas acciones no solo ponen en riesgo la implementación de esta reforma, sino que constituyen una violación directa al principio de moralidad administrativa. Dicho principio establece que las actuaciones de las entidades públicas deben estar guiadas por la ética, la rectitud y la transparencia, buscando siempre el interés general. Al no ejercer un control adecuado sobre estos bienes y permitir que ocurran estos

<sup>32</sup>

<https://www.wradio.com.co/2024/05/30/sae-frena-desalojo-de-megalote-en-caucasia-invadido-por-cerca-de-8000-personas/>

abusos, la SAE no solo está faltando en el cumplimiento de su deber legal de proteger el patrimonio público, sino que está facilitando que se perpetúen fraudes que afectan directamente a los más vulnerables, lo que atenta gravemente contra la moralidad administrativa y la confianza pública en las instituciones.

e) Así mismo, la inacción de la SAE frente a la ocupación ilegal de predios también puede generar serios problemas de orden público. Cuando la SAE no actúa para desalojar a los invasores o recuperar los terrenos, otros grupos pueden verse incentivados a invadir de manera ilegal, lo que incrementa el riesgo de conflictos y desorden en el manejo de tierras. Esta falta de intervención adecuada no solo pone en peligro los activos del Estado, sino que también contribuye a la inseguridad jurídica y a la pérdida de control sobre los bienes públicos, afectando de manera grave el interés general.

Por ejemplo, el caso de la Hacienda Santa Helena en Caucasia<sup>33</sup>, donde la SAE, pese a tener la facultad legal para ejecutar desalojos forzosos decidió no autorizar la recuperación de la propiedad después de una invasión masiva ocurrida en abril de 2024 es una clara representación de lo comentado.

## No habrá desalojo en megalote de Caucasia: SAE mantendrá diálogos con invasores

Se trata de un lote de 378 hectáreas que fue invadido por cerca de 5.000 familias.



La hacienda Santa Helena, en el municipio de Caucasia, fue invadida este año por más de 5.000 familias. FOTO: MANUEL SALDARRIAGA QUINTERO

*Tomado de la página web de El Colombiano:*

*<https://www.elcolombiano.com/antioquia/por-que-megalote-caucasia-sae-no-desalojo-EN24837146>*

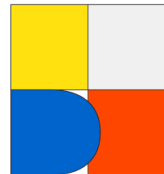
Este acto de inacción no solo contradice su mandato legal, también refleja una falta de compromiso con los principios de transparencia y responsabilidad en la gestión pública. La SAE, al permitir la ocupación ilegal de bienes y al no actuar conforme a sus facultades de policía administrativa, contribuye a que particulares se beneficien indebidamente de recursos estatales, generando pérdidas económicas significativas para el Estado. Esta falta de diligencia y control es una manifestación clara de cómo la conducta de la SAE se ha apartado del interés general y ha favorecido intereses particulares, lo que constituye una violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

f) La falta de supervisión efectiva de los depositarios encargados de los bienes<sup>34</sup> de la SAE ha resultado en múltiples irregularidades, como el uso indebido de propiedades para fines personales y la pérdida de documentación relevante para el seguimiento y control de los activos administrados.

Estas acciones no solo implican un incumplimiento de las obligaciones legales y contractuales por parte de los depositarios, sino que revelan una falta de control y supervisión por parte de la SAE, generando un círculo vicioso de deterioro de los bienes y riesgo de pérdida patrimonial para el Estado. La inacción

<sup>33</sup> <https://www.elcolombiano.com/antioquia/por-que-megalote-caucasia-sae-no-desalojo-EN24837146>

<sup>34</sup> Informe Final de Auditoría de Cumplimiento de Sociedades, Vigencia 2018 a Junio 2023, pp. 17-19. "Irregularidades en la supervisión de depositarios y uso indebido de propiedades." (Anexo No. 2)



prolongada de la SAE ante estos problemas evidencia que incumple con su deber de proteger el patrimonio público y compromete la integridad y la transparencia en la administración de los bienes estatales, elementos esenciales para garantizar una gestión pública honesta y eficiente<sup>35</sup>.

En conclusión, la moralidad administrativa es un principio fundamental en el ejercicio de la función pública en Colombia, consagrado en el artículo 209 de la Constitución, en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y en el artículo 3, numeral 5 de la Ley 1437 de 2011. Este principio tiene una naturaleza dual: por un lado, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal, y por otro, se configura como un derecho colectivo que crea expectativas en la comunidad y puede ser protegido a través de la acción popular.

La SAE, en su calidad de entidad pública encargada de administrar bienes de extinción de dominio, ha incurrido en graves y reiteradas violaciones al derecho colectivo de moralidad administrativa evidenciadas en informes de auditoría y en el propio informe de gestión de la SAE, lo que no solo transgrede el principio de legalidad sino que atenta contra los valores éticos y morales que deben regir la función pública. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara al establecer que la moralidad administrativa impone deberes de corrección a las autoridades que van más allá del cumplimiento de la ley. El derecho a la moralidad administrativa, como derecho colectivo, crea expectativas en la comunidad de una gestión pública transparente, eficiente y ética. La vulneración de este derecho ocurre cuando se afectan bienes jurídicos como la buena fe, la ética, la honestidad y el interés general, mediante acciones u omisiones administrativas que desconocen parámetros éticos y morales.

Las violaciones a la moralidad administrativa por parte de la SAE tienen un impacto directo en el interés general. La falta de gestión eficiente y transparente de los bienes de extinción de dominio impide que estos sean utilizados para fines sociales y de reparación a las víctimas del conflicto armado, como lo establece la ley. La ocupación irregular de bienes inmuebles genera pérdidas económicas para el Estado y afecta la seguridad jurídica de la propiedad. En definitiva, la inacción de la SAE frente a estas irregularidades fomenta la impunidad y envía un mensaje negativo a la sociedad sobre la falta de compromiso del Estado con la lucha contra la corrupción y el uso indebido de los bienes públicos.

Por lo tanto, se insta a tomar las medidas necesarias para investigar y sancionar estas irregularidades, así como para implementar medidas correctivas que garanticen la gestión transparente, eficiente y ética de los bienes administrados por la SAE.

## V. PRETENSIONES

**Primero: DECLARAR** vulnerados los derechos colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa por parte de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) debido a su inacción en la recuperación de bienes ocupados ilegalmente, su falta de diligencia en la administración de los activos y la omisión en la maximización del valor de los bienes bajo su gestión.

**Segundo: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) adelantar las gestiones tendientes a recuperar inmediatamente los bienes inmuebles ocupados de forma irregular, mediante el ejercicio de sus facultades de policía administrativa, implementando los procedimientos de desalojo y restitución material de los bienes en un plazo no mayor a tres meses.

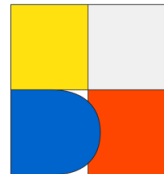
**Tercero: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) agotar el procedimiento que corresponda para el retiro de las personas que no tienen derecho legal sobre los bienes inmuebles bajo su administración, garantizando que los inmuebles y terrenos sean utilizados exclusivamente conforme a los fines sociales y legales establecidos.

**Cuarto: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE), a través de avalúos comerciales actualizados, subastas públicas, arrendamientos y contratos de administración especializados, maximizar el valor de los bienes inmuebles bajo su custodia, asegurando su correcta y actualizada valoración, explotación económica y disposición eficiente.

**Quinto: PROHIBIR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) permitir la politización de los bienes que administra, garantizando que su gestión sea realizada de forma técnica, imparcial y transparente, sin permitir interferencias políticas que afecten la correcta administración y destinación de los activos.

---

<sup>35</sup> A propósito de los principios generales de la administración pública: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP).



**Sexto: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) consolidar y ejecutar los procedimientos de gestión y disposición de los bienes inmuebles bajo su administración, estableciendo plazos específicos y metas claras para la recuperación, custodia, valoración y comercialización de estos, conforme a la Ley 1708 de 2014 y demás normas concordantes.

**Séptimo: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) mejorar los indicadores de gestión de sus activos, en especial la tasa de retoma de bienes, el número de estudios de renta realizados y la valoración de los activos, con el fin de garantizar una administración eficiente y transparente de los bienes públicos.

**Octavo: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) presentar en un plazo no mayor a dos meses un plan de acción específico para la mejora de los procedimientos de recuperación, valoración, explotación y comercialización de los bienes inmuebles bajo su administración, con metas cuantificables y plazos definidos para su implementación.

## VI. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

### 6.1 Requisitos de procedencia

Las medidas cautelares en la acción popular se encuentran reguladas por los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998 “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”, en los cuales se señala lo siguiente:

*“Artículo 25.- Medidas cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:*

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.*

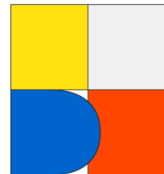
*Parágrafo 1°. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

*Parágrafo 2°. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.*

*Artículo 26.- Oposición a las medidas cautelares. El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:*

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;*
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;*
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.*

*Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.”*



De lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 reguló, en cuanto a las medidas cautelares, lo relacionado con la oportunidad, los tipos de medidas que se pueden adoptar, los recursos procedentes y los casos en que resulta viable oponerse a las medidas decretadas.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- en el Capítulo XI reguló las medidas cautelares que aplican en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las acciones populares. Al respecto, el artículo 229 señala:

*“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

*Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”*

Como se observa, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 faculta al juez constitucional para que decrete las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, máxime cuando el listado allí enunciado es enunciativo y no taxativo.

En el caso concreto se ha acreditado que la SAE, en su calidad de entidad pública encargada de administrar bienes de extinción de dominio ha incurrido en graves violaciones a los derechos colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa, lo que no solo transgrede el principio de legalidad sino que atenta contra los valores éticos y morales que deben regir la función pública.

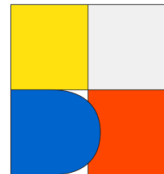
## 6.2 Solicitud

En ejercicio del medio de control a los derechos e intereses colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa se solicitan las siguientes medidas cautelares:

**Primero: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) la estructuración e implementación de un plan de contingencia para responder a la emergencia en la administración de activos, con el objetivo de garantizar la protección del patrimonio público y la correcta gestión de los bienes bajo su responsabilidad. Dicho plan deberá incluir:

- a. Un diagnóstico exhaustivo del estado actual de los activos bajo su administración.
- b. Un informe detallado de los bienes actualmente bajo ocupación irregular, con el fin de evaluar la dimensión del problema y definir acciones concretas para su recuperación.
- c. Un cronograma para la ejecución de desalojos de bienes ocupados ilegalmente.
- d. El diseño e implementación de medidas para mejorar los procesos de administración de los bienes inmuebles, con especial énfasis en la prevención de ocupaciones irregulares.
- e. Estrategias para optimizar la administración de las sociedades que se encuentran en situación de irregularidad o sin la debida supervisión.
- f. Un cronograma de acciones correctivas para mitigar los riesgos asociados a la falta de garantías de los depositarios.

**Segundo: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) que en el término de 30 días calendario verifique la constitución de las garantías de cumplimiento legal de todos los depositarios y representantes legales de las sociedades administradas por la entidad, para asegurar que las funciones



asignadas se cumplan de conformidad con la ley y que el patrimonio público no se vea afectado por la negligencia o mala administración.

**Tercero: ORDENAR** a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) presentar un informe mensual sobre los avances en la recuperación de bienes y la ejecución de las medidas correctivas mencionadas, con el fin de garantizar un seguimiento adecuado y transparente de las acciones adoptadas.

**Cuarto:** Cualquier otra medida que el Despacho considere necesaria para la protección del patrimonio público y la moralidad administrativa, como garantía de los derechos colectivos afectados.

## VII. AGOTAMIENTO DE LA SOLICITUD PREVIA

Se solicita dar por cumplido el requisito de solicitud previa así:

- 7.1. En cumplimiento del inciso final del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA-, FEDe.Colombia presentó el 7 de mayo de 2024 ante la SAE solicitud de adoptar de forma inmediata las medidas para cesar la amenaza y proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- 7.2. El día 1 de junio de 2024, vencido el término para responder el derecho de petición, se recibió respuesta de la SAE ampliando el término de contestación en 15 días, así: *“Por medio del presente documento, solicitamos de conformidad con lo señalado en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, ampliación del plazo inicialmente otorgado en quince (15) días hábiles adicionales, contados a partir del vencimiento del plazo inicial, teniendo en cuenta que nos encontramos validando la información para brindar una respuesta concreta y de fondo, y, poder satisfacer en su totalidad el requerimiento efectuado a esta entidad.*
- 7.3. Por la vulneración al derecho de petición, y pasados más de 30 días hábiles para contestar la petición, el 27 de junio se radicó una acción de tutela en contra de la SAE, que se tramitó ante el Juzgado 26 Laboral del Circuito de Bogotá con el radicado 11001310502620241007400. En curso y en el término de contestación de la acción de tutela, FEDe.Colombia recibió respuesta al derecho de petición, sin que se hiciera manifestación sobre las medidas de la SAE para hacer cesar la amenaza a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

Por lo anterior, se solicita al Despacho que se dé como agotado el cumplimiento al requisito de requerimiento previo a la presentación de la demanda.

## VIII. COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto, a la luz de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 que otorgó a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

El artículo 16 de la citada norma permite presentar la acción ante el domicilio del demandado y el numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, asignó la competencia en primera instancia de asuntos relativos a la protección de derechos e intereses colectivos contra las autoridades del orden nacional a los Tribunales.

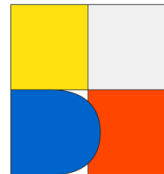
## IX. PRUEBAS Y OFICIOS

### 9.1. Pruebas documentales aportadas con la acción popular:

En el siguiente link se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

<https://drive.google.com/drive/folders/1-7yDOMA317SZSCrJnVzj6tBvDGJnaQde>

Anexo No. 1	Contraloría General de la República. Informe Final de Auditoría Financiera Frisco, Vigencia 2022 a mayo 30 de 2023.
-------------	---



<b>Anexo No. 2</b>	Contraloría General de la República. Informe Final de Auditoría de noviembre de 2023. Cumplimiento de sociedades. Vigencia 2018 a junio de 2023.
<b>Anexo No. 3</b>	Derecho de petición del 7 de mayo de 2024, presentado por FEDe. Colombia a la SAE.
<b>Anexo No. 4</b>	Respuesta emitida por la SAE a la petición elevada por FEDe. Colombia del 7 de mayo de 2024.
<b>Anexo No. 5</b>	Informe emitido por la SAE respecto de la gestión año 2023.
<b>Anexo No. 6</b>	Nota de prensa “El Colombiano” 30 de abril de 2024: <b><u>¿De quién es el megalote que invadieron en Caucasia y que tiene enfrentados a la SAE y a la Gobernación? (elcolombiano.com)</u></b>
<b>Anexo No. 7</b>	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía representante legal.
<b>Anexo No. 8</b>	Certificado de existencia y representación legal SAE.

- 9.2. **Declaración de representantes de personas jurídicas de derecho público:** En los términos del artículo 195 CGP, se solicita decretar la declaración del representante legal para que rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos en el presente medio de control que le conciernan. Las preguntas para el escrito bajo juramento serán formuladas una vez sea decretada la prueba.
- 9.3. Se solicita al juez requerir a la Contraloría General de la República, para que remita al expediente del proceso todos los informes, investigaciones y auditorías generadas con ocasión de los hechos señalados en la presente acción popular, respecto de la SAE.

## X. NOTIFICACIONES

Se recibirán por parte de la **SAE**, en los siguientes:

**Dirección:** Carrera 7 No.32-16 Centro Comercial San Martín Local 107, Bogotá D.C.  
**Teléfono:** 6017431444  
**Correo:** [notificacionjuridica@saesas.gov.co](mailto:notificacionjuridica@saesas.gov.co)

Se recibirán por parte de la **Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)**, en los siguientes:

**Dirección:** Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C.  
**Teléfono:** 3133935290  
**Correo:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

Cordialmente,

**ANDRÉS CARO BORRERO**

CC 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590-1