



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**DECRETO NÚMERO**

**DE**

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

**DECRETO \_\_\_\_\_ DEL \_\_\_\_\_ DE JULIO DE 2025**

*“Por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas.”*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de sus facultades constitucionales, en especial la que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023 y

**CONSIDERANDO:**

Que por disposición del artículo 90 de la Ley 1708 de 2014, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. – SAE es responsable de administrar el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), lo cual implica la administración de activos sociales y no sociales que se encuentran afectados con medida cautelar dentro de los procesos de extinción de dominio en curso, como de los bienes que ya fueron objeto de una declaratoria de extinción de dominio y por tal razón la titularidad del derecho de propiedad está en cabeza del Estado.

Que el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, autoriza a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. - SAE a enajenar de manera temprana, es decir, permitir la venta o disposición anticipada de bienes antes de la sentencia definitiva de extinción de dominio, dicha medida tiene como finalidad facilitar la administración de bienes sujetos a extinción de dominio y proteger los derechos de las partes involucradas.

Que asimismo el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, modificado por la Ley 1849 de 2017, establece que *“los dineros producto de la enajenación temprana y de los recursos que generen los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, ingresarán al Frisco y se destinarán bajo los lineamientos del artículo 91 de la presente ley. Para efectos de la aplicación del presente artículo el administrador del Frisco constituirá una reserva técnica del treinta por ciento (30%) con los dineros producto de la enajenación temprana y los recursos que generan los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución de los bienes, tanto de los afectados actualmente como de los que se llegaren a afectar en procesos de extinción de dominio”*.

Que, en virtud de lo anterior, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. - SAE administra activos que pueden ser objeto de una sentencia que declare de la improcedencia de la extinción de dominio, de lo cual surge para esta entidad la obligación de restituir a la persona afectada el bien que se encontraba bajo su administración, o el subrogado pecuniario, por causa de una medida cautelar ordenada por la Fiscalía General de la Nación.

Continuación del Decreto *“Por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas”*

---

Que, cuando los activos han sido objeto de enajenación temprana, o disposición durante el proceso de extinción de dominio, la obligación de restituir los activos bajo administración de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. - SAE es una obligación pecuniaria contingente, en los términos del artículo 2.4.4.1 del Decreto 1068 de 2015, ya que esta obligación solo nace en caso de que los jueces de extinción de dominio profieran sentencias declaratorias de improcedencia, para lo cual se establece la reserva técnica, de acuerdo con lo señalado por la Ley 1708 de 2014 modificada por la Ley 1849 de 2017.

Que las bases del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, señalan que *“se realizarán ajustes normativos e institucionales, en articulación con el poder judicial, para garantizar mayor efectividad de los procesos judiciales de extinción de dominio, y la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular, así como para la vivienda de población en proceso de recuperación. Este proceso permitirá que la gestión de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) se realice de manera eficiente, planificada y transparente”*.

Que, en desarrollo de tal propósito, el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023 establece que el Gobierno Nacional podrá disponer, para propósitos de política pública, del inventario de activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S. A.S. (SAE), siempre que hayan sido establecidos por el administrador como de carácter estratégico. La administración de estos activos deberá propender por la democratización de su acceso y atender primordialmente a los criterios de función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia.

Que la Ley del Plan de Desarrollo, Ley 2294 de 2024, establece que La Sociedad de Activos Especiales SAS podrá enajenar tempranamente en favor de las Entidades Públicas los activos sociales y no sociales constituyendo una reserva técnica que podrá ser pagada con recursos del presupuesto de las Entidades Públicas, vehículos financieros públicos y/o a través de cuentas especiales del Estado.

Que asimismo, el artículo 2.3.3.1.5 del Decreto 1068 de 2015, modificado por el Decreto 1551 de 2024, establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, podrá ser el administrador de los Excedentes de Liquidez originados en recursos públicos de las entidades estatales diferentes de la Nación, cuando dichas entidades así lo deleguen en el marco de su autonomía. La administración prevista en el presente artículo podrá realizarse a través de Depósitos del Tesoro de los que trata el artículo 2.3.3.1.7 de este Título.

Que el Decreto 1068 de 2015, modificado por el Decreto 1551 de 2024, establece los excedentes de liquidez corresponden a los recursos públicos de las entidades estatales, que de manera inmediata no se destinen al cumplimiento de su objeto, como es el caso de la reserva técnica constituida en virtud del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014.

Que el Departamento Nacional de Planeación mediante la Circular 0009-4 de 2025 estableció los lineamientos para calcular el valor de transferencia pública de activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales SAE considerados de Carácter estratégico en los términos de la Ley 2294 de 2023.

*Continuación del Decreto "Por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas"*

Que conforme al mismo artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, modificado por la Ley 1849 de 2017, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S - SAE ha constituido una reserva técnica la cual, a fecha de 28 de febrero 2025, alcanza un monto de un billón cuatrocientos diez mil ciento veintidós millones (\$1.410.122 millones) de pesos, el cual se administra mediante Bancos Nacionales, Fondos de Inversión Colectiva, Títulos TES y Títulos CDTs.

Que con el fin de transferir los activos administrados Sociedad de Activos Especiales S. A.S. (SAE) la para propósitos de política pública, con fundamento en los criterios de función social y ecológica de la propiedad, aplicando los lineamientos de la Circular 009-4 de 2025 para calcular el valor de transferencia pública de activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales SAS - SAE considerados de carácter estratégico en los términos de la Ley 2294 de 2023, se hace necesario reglamentar los aspectos de la cobertura de riesgo por eventuales sentencias de improcedencia de extinción de dominio, la disposición anticipada de activos sociales y no sociales con fines de aprovechamiento público o social, la materialización de la transferencia y el saneamiento de los activos a transferir.

Que el presente proyecto de decreto se publicó para comentarios de la ciudadanía, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2.1.2.1.14 y siguientes del Decreto 1081 de 2015.

En mérito de lo expuesto,

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1. DISPOSICIÓN ANTICIPADA DE ACTIVOS SOCIALES Y NO SOCIALES CON FINES DE APROVECHAMIENTO PÚBLICO O SOCIAL.** La Sociedad de Activos Especiales SAS - SAE, como administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado FRISCO, transferirá a las Entidades Públicas, a valor social de Transferencia Pública calculada con base en los lineamientos de la Circular 0009-4 de 2025 del Departamento Nacional de Planeación, los activos sociales y no sociales que se encuentran bajo su administración en proceso de extinción, que sean considerados estratégicos, para los propósitos públicos determinados por el Plan Nacional de Desarrollo.

**PARAGRAFO 1º:** La Sociedad de Activos Especiales SAS - SAE ajustará lo correspondiente en la metodología de administración de los bienes del FRISCO para los activos que estén en proceso de extinción de dominio que sean considerados estratégicos.

**ARTÍCULO 2. RESERVA TÉCNICA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS POR IMPROCEDENCIA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO.** La Sociedad de Activos Especiales SAS - SAE, en el marco de lo establecido por el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, con los recursos que conforman la reserva técnica producto de la enajenación temprana, administrará dicha reserva a través de Depósitos del Tesoro, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 1068 de 2015, modificado por el Decreto 1551 de 2024.

Continuación del Decreto *"Por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas"*

**PARAGRAFO 1.** Para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá el mecanismo para formalizar la administración por delegación de los recursos que conforman la reserva técnica.

**PARÁGRAFO 2.** La Sociedad de Activos Especiales S.A.S – SAE informará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el marco del contrato suscrito para la administración delegada del depósito del tesoro, cuando se profieran sentencias que decreten la extinción del dominio o cuando se defina por parte de la ANT que los inmuebles objeto de la extinción de dominio son Baldíos o cualquier otra situación que permita la definición jurídica a favor de la Nación de los activos objeto de la cobertura de riesgo, a fin de realizar evaluaciones periódicas de cobertura de riesgo.

**ARTÍCULO 3. CUMPLIMIENTO DE FALLOS JUDICIALES.** En caso de que se declare la improcedencia de la extinción de dominio el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador delegado del Depósito del Tesoro establecido en el artículo 2 del presente Decreto, pagará lo señalado en la sentencia judicial, directamente al afectado, restando el valor de administración del activo conforme al acto administrativo de devolución expedido por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S – SAE.

**ARTÍCULO 4. MATERIALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE ACTIVOS.** Las transferencias de activos sociales y no sociales de que trata este Decreto se realizarán a través de acto administrativo emitido por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S y se entenderán perfeccionadas con la notificación del acto a la entidad beneficiaria y el registro ante la autoridad competente. Frente a este acto no procederá recurso alguno, de acuerdo con lo establecido por el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

Las entidades públicas beneficiarias tomarán posesión inmediata de los activos transferidos como cuerpo cierto y asumirán el saneamiento material, físico – catastral, de pasivos y los costos que este acarree, sin la necesidad de entrega física o material por parte de la Sociedad de Activos Especiales SAS.

Sobre estos bienes operará el saneamiento automático de vicios en los títulos y tradición, incluso los que surjan con posterioridad a la transferencia, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley.

**PARÁGRAFO 1.** Las entidades públicas receptoras que cuenten con facultades de policía administrativa harán uso de estas para tomar posesión de los activos objeto de la transferencia.

**PARÁGRAFO 2.** La Superintendencia de Notariado y Registro expedirá una instrucción administrativa a los registradores de instrumentos públicos para que al término de cinco (5) días siguientes al registro del acto administrativo de transferencia, realicen el registro en el folio de matrícula inmobiliaria.

**PARÁGRAFO 3.** El acto administrativo que transfiera los activos sociales, cuotas partes o acciones, o activos que deban ser objeto de registro, ordenará que el mismo

Continuación del Decreto *“Por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas”*

sea realizado dentro de los cinco (5) días siguientes a su radicación. Dicho registro tendrá efectos de publicidad y no de oponibilidad ante terceros.

**ARTÍCULO 5. AJUDICACIÓN DE BIENES A TERCEROS.** La entidad pública receptora podrá adjudicar los bienes que le sean transferidos a la población beneficiaria de los programas misionales, de acuerdo con los requisitos establecidos en las normas vigentes.

En el caso de vivienda de interés prioritario, de acuerdo con lo establecido por la Ley 2079 de 2021, la entidad pública receptora podrá transferirla a los beneficiarios a título de subsidio en especie, sin que su valor pueda ser imputado al valor final de la vivienda entregada.

**ARTÍCULO 6. SANEAMIENTO DE LOS ACTIVOS A TRANSFERIR A LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES.** Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder a título gratuito a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. – SAE, la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida, de los activos sociales y no sociales que administren en virtud de procesos de extinción de dominio.

La Sociedad de Activos Especiales S.A.S – SAE podrá transferir dichos activos, a valor social, a entidades públicas para los fines establecidos en el presente decreto

**ARTÍCULO 7. VIGENCIA.** El presente Decreto rige a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado a los en Bogotá D.C, a los

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

**GERMÁN ÁVILA PLAZAS**

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Continuación del Decreto *“Por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas”*

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05**Fecha:** 30/09/2020**Versión:** 3**Página:** 1 de 29

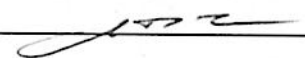
|                                        |                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Entidad originadora:</b>            | Sociedad de Activos Especiales S. A.S. (SAE) -<br>Ministerio de Hacienda y Crédito Público                                                                                                                                 |
| <b>Fecha (dd/mm/aa):</b>               | 15 de julio de 2025                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b> | Por medio del cual se reglamenta la transferencia de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. a otras entidades públicas, para contribuir a la ejecución de las políticas públicas. |

**1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, señalan que *"se realizarán ajustes normativos e institucionales, en articulación con el poder judicial, para garantizar mayor efectividad de los procesos judiciales de extinción de domino, y la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular, así como para la vivienda de población en proceso de 85 reincorporación. Este proceso permitirá que la gestión de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) se realice de manera eficiente, planificada y transparente"*.

La memoria justificativa de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo señala que:

*"Se realizarán ajustes normativos e institucionales, en articulación con el poder judicial, para garantizar mayor efectividad de los procesos judiciales de extinción de domino, y la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular, así como para la vivienda de población en proceso de reincorporación. Este proceso permitirá que la gestión de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) se realice de manera eficiente, planificada y transparente."*



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 2 de 29

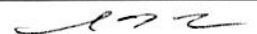
*"El Gobierno Nacional, a través de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) gestionará y administrará los activos extintos y en proceso de extinción de dominio de forma articulada con el nuevo paradigma de la política de drogas y la Paz Total."*

El espíritu del legislador de esta del Plan Nacional de Desarrollo pretende mejorar la administración y destinación de los bienes, extintos o que se encuentren con medidas cautelares, aplicando los principios de la transparencia, eficacia y planeación, para lograr los fines del estado.

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 210, inciso 2, establece que: *"El Gobierno nacional podrá disponer para sus propósitos de política pública, del inventario de activos administrados por la sociedad de activos especiales S.A.S. (SAE), siempre que hayan sido establecidos por el administrador como de carácter estratégico. La administración de estos activos deberá propender por la democratización de su acceso y atender primordialmente a los criterios de función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia."* Al no hacer diferencia entre bienes extintos y los que se encuentran administrados por la SAE, con fundamento en una medida cautelar, permite que el Gobierno Nacional podrá disponer para propósitos de política pública del inventario de activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, siempre y cuando sean considerados de carácter estratégico, con el fin de atender la función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia.

En el marco de la Ley 1708 de 2014 se establece la figura de la enajenación temprana como un mecanismo de administración de bienes, la cual requiere ser reglamentada para poder aplicar el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023.

Los activos han sido objeto de enajenación temprana o disposición durante el proceso de extinción de dominio, la obligación de restituir los activos bajo administración de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. es una obligación pecuniaria contingente, en los términos del artículo 2.4.4.1 del Decreto 1068 de 2015, dado que esta obligación solo nace en caso de que los jueces de extinción de dominio profieran sentencias declaratorias





Hacienda

## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 3 de 29

de improcedencia de este proceso para lo cual se establece la reserva técnica, de acuerdo con lo señalado por la Ley 1708 de 2014 modificada por la Ley 1849 de 2017.

El artículo 2.3.3.1.5 del Decreto 1551 de 2024 establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, podrá ser el administrador de los excedentes de liquidez originados en recursos públicos de las entidades estatales diferentes de la Nación, cuando dichas entidades así lo deleguen en el marco de su autonomía. La administración prevista en el presente artículo podrá realizarse a través de Depósitos del Tesoro de los que trata el artículo 2.3.3.1.7 de este Decreto.

La Circular 0009-4 de 2025, expedida por el Departamento Nacional de Planeación, establece los lineamientos para calcular el valor de transferencia pública de activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales SAE considerados de carácter estratégico en los términos de la Ley 2294 de 2023.

Con el fin de transferir los activos administrados la Sociedad de Activos Especiales S. A.S. para propósitos de política pública, con fundamento en los criterios de función social y ecológica de la propiedad, aplicando los lineamientos de la Circular 009-4 de 2025 para calcular el valor de transferencia pública de activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales SAE considerados de carácter estratégico en los términos de la Ley 2294 de 2023, se hace necesario reglamentar los aspectos de la cobertura de riesgo por sentencias de improcedencia de extinción de dominio, la entrega anticipada de activos, el cumplimiento de fallos judiciales, la materialización de la transferencia y la adjudicación de bienes a terceros.

La Ley 1708 de 2014, en su artículo 91 señala que, *"la definición del carácter estratégico y la administración de los mismos se adelantará por la Sociedad de Activos Especiales de acuerdo con la metodología de administración del inventario de activos"*.

El Comité de Enajenación de enajenación temprana, establecido en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, es esta instancia de gobierno corporativo que cuenta con la

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 4 de 29

competencia para determinar, con fundamento en el artículo 210 de la Ley del Plan Nacional de desarrollo, los activos estratégicos.

## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación del presente proyecto de decreto son las entidades públicas del nivel nacional, quienes son las encargadas de elaborar políticas públicas.

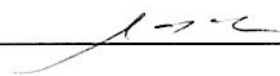
## 3. VIABILIDAD JURÍDICA

### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Las normas que otorgan la competencia para expedir el presente decreto son:

- Ley 2294 de 2023, ley del plan nacional de desarrollo, artículo 210, que modifica el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual establece:  
" (...) El Gobierno nacional podrá disponer para sus propósitos de política pública, del inventario de activos administrados por la sociedad de activos especiales S.A.S. (SAE), siempre que hayan sido establecidos por el administrador como de carácter estratégico. La administración de estos activos deberá propender por la democratización de su acceso y atender primordialmente a los criterios de función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia.

*La definición del carácter estratégico y la administración de los mismos se adelantará por la Sociedad de Activos Especiales de acuerdo con la metodología de administración del inventario de activos."*...()



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05**Fecha:** 30/09/2020**Versión:** 3**Página:** 5 de 29

En la memoria justificativa de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, se resaltan las siguientes motivaciones para expedir los aspectos relacionados con el proceso de extinción de dominio:

*"Se realizarán ajustes normativos e institucionales, en articulación con el poder judicial, para garantizar mayor efectividad de los procesos judiciales de extinción de dominio, y la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular, así como para la vivienda de población en proceso de reincorporación. Este proceso permitirá que la gestión de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) se realice de manera eficiente, planificada y transparente."*

*"El Gobierno Nacional, a través de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) gestionará y administrará los activos extintos y en proceso de extinción de dominio de forma articulada con el nuevo paradigma de la política de drogas y la Paz Total."*

Por lo tanto, se puede inferir que el espíritu del legislador al momento de expedir los artículos relacionados con la Sociedad de Activos Especiales en el Plan Nacional de Desarrollo está relacionado a la totalidad de activos que administra esa Entidad, tanto en proceso de extinción de dominio gracias a las medidas cautelares impuestas, como los bienes extintos.

En los diferentes incisos y párrafos del artículo 210 de la Ley 2294 de 2023, se reglamentan aspectos específicos para bienes extintos, pero también para los activos en proceso de extinción de dominio, enmarcando la totalidad de bienes administrados por esta. Por lo tanto, se procederá a analizar cada uno de los incisos y párrafos de la norma, con el fin de determinar si se dirigen únicamente a los bienes extintos, a los que se encuentran bajo una medida cautelar o si son para los dos:

| <b>Artículo 210 de la Ley 2294 de 2023</b>                                                   | <b>Observación</b>                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ARTÍCULO 210.</b> Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así: | Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de |

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 6 de 29

**ARTÍCULO 91. ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN.** *Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE- que sean considerados estratégicos para los propósitos de política pública del Gobierno nacional, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas".* (negrillas propias)

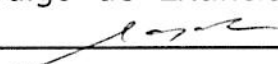
**"El Gobierno nacional podrá disponer para sus propósitos de política pública, del inventario de activos administrados por la sociedad de activos**

Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que así lo determinó explícitamente el legislador.

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de





Hacienda

## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 7 de 29

*especiales S.A.S. (SAE), siempre que hayan sido establecidos por el administrador como de carácter estratégico. La administración de estos activos deberá propender por la democratización de su acceso y atender primordialmente a los criterios de función social y ecológica de la propiedad, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia".*  
*(negrillas propias)*

**"La definición del carácter estratégico y la administración de los mismos se adelantará por la Sociedad de Activos Especiales de acuerdo con la metodología de administración del inventario de activos".** *(negrilla propia)*

Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica para todos los bienes del inventario de la SAE, tanto los que cuentan con medida cautelar en el marco del proceso de extinción de dominio como los extintos, puesto que el legislador no efectuó diferencia alguna.

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica para todos los bienes del inventario de la SAE, tanto los que cuentan con medida cautelar en el marco del proceso de extinción de dominio como los extintos, puesto que el legislador no efectuó diferencia alguna.

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 8 de 29

*"Se exceptúan de estos porcentajes los predios no sociales, que cuenten con vocación agrícola y no sean desistidos o requeridos por la Agencia Nacional de Tierras, **los cuales una vez extintos, deberán ser destinados definitivamente a esta entidad, lo anterior, salvo que el predio haya sido solicitado previamente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, o a quienes hagan sus veces.**" (negritas propias)*

*"De igual forma, por razones de seguridad y defensa, o por necesidades del servicio, sin afectar los porcentajes previstos en el inciso primero del presente artículo, **se podrán destinar de forma directa y definitiva predios urbanos y rurales, extintos, por parte del administrador del Frisco al Ministerio de Defensa Nacional, o al Ejército Nacional, o a la Armada Nacional, o a la Fuerza Aérea Colombiana, o a la Policía Nacional, para el desarrollo de proyectos de infraestructura de la Fuerza Pública y/o para el cumplimiento de sentencias judiciales, para la reubicación, movilización o traslado de las instalaciones***

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

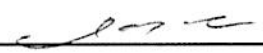
El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que así lo determinó explícitamente el legislador.

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que así lo determinó explícitamente el legislador.





Hacienda

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 9 de 29

*destinadas a la Defensa y Seguridad, lo anterior previos estudios técnicos del Ministerio de Defensa". (negrillas propias)*

*"Los bienes destinados a la Fiscalía General de la Nación serán administrados a través del Fondo Especial para la Administración de Bienes creado mediante Ley 1615 de 2013"*

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que el legislador hace referencia a lo señalado en el inciso anterior, el cual aplica únicamente para los extintos.

***"El administrador del FRISCO podrá transferir activos extintos bajo su administración a los beneficiarios que determine la Agencia Nacional de Tierras - ANT-, Unidad Administrativa de Gestión y Restitución de Tierras - URT-, Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas -UARIV-, Agencia para el Desarrollo Rural - ADR Servicio Educativo Nacional de Aprendizaje -SENA-, Agencia para la Reincorporación y Normalización -ARN-,***

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 10 de 29

*Agencia para la Renovación del Territorio - ART-, de acuerdo con sus programas misionales". (negritas propias)*

Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que así lo determinó explícitamente el legislador.

*"En el caso de las divisas, una vez incautadas, estas serán entregadas al Banco de la República para que las cambien por su equivalente en pesos colombianos, **sin que se requiera sentencia que declare la extinción definitiva del dominio sobre las mismas**". (negritas propias)*

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica para todos los bienes del inventario de la SAE, tanto los que cuentan con medida cautelar en el marco del proceso de extinción de dominio como los extintos, puesto que el legislador señala que son todos los activos desde su incautación (en el marco de las medidas cautelares), sin que se requiera la sentencia de extinción de dominio.

***"Una vez decretada la extinción de dominio de los bienes localizados en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, estos deberán ser entregados a la Gobernación Departamental, al igual que los rendimientos y frutos que se generen***

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción,



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 11 de 29

*antes de la declaratoria de extinción del dominio. El administrador del FRISCO podrá transferir los recursos líquidos derivados de la venta de los activos, cuando la Gobernación a través de comunicación escrita desista de la entrega material y acepte expresamente el giro de los recursos líquidos producto de la venta, descontando los costos y gastos de comercialización". (negrillas propias)*

por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que así lo determinó explícitamente el legislador

*"Estos bienes y/o recursos serán destinados prioritariamente a programas sociales que beneficien a la población raizal. Cuando la Justicia Premial opere sobre bienes o recursos que puedan ser objeto de una de las destinaciones específicas establecidas en la ley, en tratándose de la retribución, la sentencia anticipada, la negociación patrimonial por colaboración efectiva y la sentencia anticipada por confesión, a que se refieren los artículos 120, 133, 142A y 189A, de esta ley, el Juez de conocimiento, evaluará, con la eficacia de la colaboración, la afectación a la respectiva destinación específica y podrá retribuir al particular, afectado, titular o interesado, con la titularidad del derecho de propiedad de los bienes, según los porcentajes y límite establecidos en cada mecanismo de justicia premial establecidos en la presente ley. Los bienes de los que trata el presente inciso no estarán condicionados a los criterios previstos para*

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que el legislador hace referencia a lo señalado en el inciso anterior.

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 12 de 29

*los sujetos de reforma agraria, contemplados en la Ley 160 de 1994 y en sus normas compilatorias"*

**"Los bienes y recursos determinados en el presente artículo gozarán de la protección de inembargabilidad. Las medidas cautelares implementadas en los trámites de extinción serán prevalentes sobre cualquier otra y los Registradores de Instrumentos Públicos deberán darles prelación dentro del trámite del registro."**  
(negritas propias)

*"La facultad para decidir sobre la destinación y distribución definitiva de los bienes que le corresponden a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, en los porcentajes establecidos en el inciso 1 del presente artículo, estará a cargo de las propias entidades. Del porcentaje correspondiente a la Rama Judicial, deberá privilegiarse la creación de salas y juzgados de extinción de dominio".*

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica para todos los bienes del inventario de la SAE, tanto los que cuentan con medida cautelar en el marco del proceso de extinción de dominio como los extintos, puesto que el legislador señala que son todos bienes y recursos en el marco de las medidas cautelares.

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 13 de 29

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que el legislador hace referencia a lo señalado en el inciso primero.                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>"PARÁGRAFO PRIMERO.</b> <i>A partir de la fecha en que sea publicada la presente ley, el Consejo Nacional de Estupefacientes no podrá adquirir pasivos con cargo a los recursos determinados en los porcentajes de que trata el presente artículo, salvo que la entidad correspondiente así lo manifieste en la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes en que se tome favorablemente esta determinación.</i> | Este párrafo no regula bienes administrados por la SAE, por lo tanto, no se analiza.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> <i>En virtud de la presente ley se habilita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los ajustes presupuestales pertinentes que permitan la asignación de los recursos a favor del nuevo administrador del FRISCO"</i>                                                                                                                                                       | Este párrafo no regula bienes administrados por la SAE, por lo tanto, no se analiza.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>"PARÁGRAFO TERCERO.</b> <i>El administrador del FRISCO tendrá la facultad de policía administrativa para la recuperación física de los bienes que se encuentren bajo su administración. Las autoridades de Policía locales, municipales, departamentales y nacionales estarán obligadas a prestar, de manera preferente y sin dilación injustificada, el apoyo que requiera el</i>                                   | <p>Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.</p> <p>El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.</p> |

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

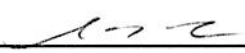
Página: 14 de 29

*representante legal o su delegado, para hacer efectiva la administración de los bienes que ingresan al FRISCO.*

*En el evento en que el administrador del FRISCO ejerza la facultad de policía administrativa a través de las Alcaldías y Secretarías de Gobierno, las mismas deberán proceder a asignar la Inspección de Policía, para ello contarán con un término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación del administrador. En igual término los inspectores estarán obligados a fijar, practicar y culminar la diligencia. El incumplimiento injustificado de los anteriores términos estará sujeto a la sanción disciplinaria correspondiente. La presentación de oposiciones no suspenderá la práctica de la diligencia.*

*Si durante la diligencia de ejecución de la función de policía administrativa para la recuperación de activos, el administrador del FRISCO encuentra bienes muebles y enseres en estado de abandono, procederá a disponer de ellos de manera definitiva, a través de mecanismos como chatarrización, destrucción o donación y*

Este inciso aplica para todos los bienes del inventario de la SAE, tanto los que cuentan con medida cautelar en el marco del proceso de extinción de dominio como los extintos, puesto que el legislador señala que son todos los bienes que se encuentren en administración.



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

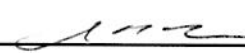
Versión: 3

Página: 15 de 29

*se dejará constancia en informe detallado, que se notificará por aviso a quienes se consideren con derecho, del informe se entregará copia al reclamante que alegue su propiedad, quien responderá por los costos y gastos asociados a esta disposición.*

***Cuando se trate de bienes muebles sujetos a registro, se dejarán a disposición de las autoridades de tránsito de la jurisdicción competente quienes se encargarán de su guarda y custodia, el acto de disposición se notificará por aviso al o a los posibles propietarios para que realicen la respectiva reclamación y cancele los costos y gastos de almacenamiento. Ninguna autoridad de tránsito podrá negarse a la recepción y traslado de estos bienes cuando el administrador del FRISCO lo solicite.***

***Así mismo, todos los bienes muebles que se encuentren en custodia y administración del FRISCO tales como (i) aquellos sobre los cuales se hayan adelantado gestiones para identificar la autoridad judicial o el proceso al que están vinculados, sin que se cuente con dicha información, (ii) aquellos catalogados***



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 16 de 29

como salvamentos de siniestros cuyas primas ya han sido pagadas y (iii) aquellos con orden judicial de devolución no reclamados dentro del año siguiente a la comunicación del acto administrativo proferido con dicho fin, podrán ser dispuestos definitivamente siguiendo las reglas dispuestas en la Ley 1708 de 2014. Si la disposición definitiva de muebles se realiza a través de comercialización las entidades recaudadoras liquidarán para pago los impuestos causados con anterioridad o posterioridad a la incautación sin sanciones y sin intereses remuneratorios o moratorias dentro del término previsto en el artículo 1228 de la Ley 1708 de 2014; para la tradición de los bienes sujetos a registro bastará acreditar el pago de los tributos ante la autoridad competente de realizarlo". (negrillas propias)

**"PARÁGRAFO CUARTO. Los predios rurales y urbanos** donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos, proyectos de vivienda, o proyectos productivos con vivienda de interés social rural nucleada o dispersa para población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia para la Reincorporación y la Normalización o quién haga sus veces, en los plazos que

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica para todos los bienes del inventario de la SAE, tanto los que cuentan



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 17 de 29

*defina el Gobierno nacional. En estos casos se configurará una excepción frente a la obligación de transferir todos los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras. Se excluyen de esta previsión los bienes a que se refiere el artículo 144 de la presente ley." (negrillas propias)*

con medida cautelar en el marco del proceso de extinción de dominio como los extintos, puesto que el legislador no efectuó diferencia alguna, solo señaló que son los predios rurales y urbanos.

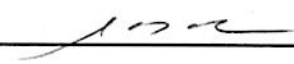
**"PARÁGRAFO QUINTO.** *En los casos en que el administrador del FRISCO realice asignaciones definitivas a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Agencia de Reincorporación y Normalización y a los sujetos identificados en el artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017 operará el saneamiento automático de vicios en los títulos y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de transferencia, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley.*

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica para todos los bienes del inventario de la SAE, tanto los que cuentan con medida cautelar en el marco del proceso de extinción de dominio como los extintos, puesto que el legislador no efectuó diferencia alguna.

*El saneamiento automático dentro del proceso de asignación del inmueble será consignado en el acto administrativo de transferencia y será objeto de registro en*



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 18 de 29

el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria.

*El saneamiento automático de que trata este artículo no operará cuando sobre los inmuebles versen solicitudes de restitución de tierras o medidas de protección patrimonial de la población en situación de desplazamiento forzado."*

**"PARÁGRAFO SEXTO.** El valor de los **activos extintos** transferidos a los beneficiarios que determine la ANT, URT, UARIV, ADR, SENA, ARN, ART de acuerdo con sus programas misionales podrá ser descontado de los recursos de las destinaciones específicas establecidas en la ley 1708 de 2014 o los remanentes del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO)." (negrillas propias)

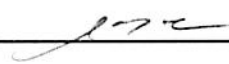
**"PARÁGRAFO SEPTIMO.** En los procesos de pertenencia que tengan por objeto **bienes con medidas cautelares decretadas en la acción constitucional de extinción de dominio o que sean activos respecto de personas jurídicas**

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica únicamente para los bienes extintos, puesto que así lo determinó explícitamente el legislador

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 19 de 29

*que igualmente han sido objeto de medidas cautelares en esa clase de acciones, se ordenará informar de la existencia del proceso al administrador del FRISCO para que, si lo considere pertinente, hagan las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones." (negritas propias)*

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

Este inciso aplica únicamente para los bienes objeto de medidas cautelares, es decir en proceso de extinción, puesto que así lo determinó explícitamente el legislador.

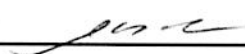
**"PARÁGRAFO OCTAVO.** Entrega anticipada de inmuebles rurales no sociales con fines de reforma rural integral.

Este artículo de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, Código de Extinción de Dominio, que pertenece al capítulo VIII de administración y destinación de bienes.

**En cualquier estado del proceso de extinción de dominio, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) podrá transferir a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) los inmuebles rurales no sociales con fines de reforma rural integral a título gratuito. La ANT deberá constituir una reserva técnica del veinte por ciento (20%) del valor comercial del bien, destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución de los bienes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto o vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación. La ANT podrá adjudicar estos inmuebles a sujetos que**

El título del artículo es administración y destinación, sin diferenciar categoría alguna, extintos o en proceso de extinción, por la cual la Sociedad de Activos Especiales ejerce tiene en su poder los bienes.

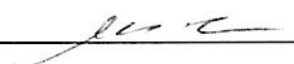
Este inciso aplica únicamente para los bienes objeto de medidas cautelares, es decir en proceso de extinción, puesto que así lo determinó explícitamente el legislador.



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05**Fecha:** 30/09/2020**Versión:** 3**Página:** 20 de 29

*cumplan las condiciones para la reforma rural integral. La ANT recibirá los predios sobre los que trata el presente artículo como cuerpo cierto y asumirá el saneamiento material, físico-catastral y de pasivos. Sobre estos operará el saneamiento automático de vicios en los títulos y tradición, incluso los que surjan con posterioridad a la transferencia, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley. Para el saneamiento de pasivos que afecten estos inmuebles, las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales podrán implementar programas de condonación y compensación de los impuestos que afecten los inmuebles destinados a la reforma rural integral. En caso de que sean condonadas deudas en virtud del presente artículo, las entidades territoriales no podrán ser penalizadas, ser objeto de ningún tipo de sanción o ser evaluadas de forma negativa para la obtención de créditos, con motivo de una reducción en el recaudo tributario respectivo" (negrillas propias).*

- Artículo 90 de la Ley 1708 de 2014, el cual establece que:



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 21 de 29

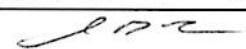
*" El Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), sociedad de economía mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad."*

El artículo 90 de la Ley 1708 de 2014 establece que la Sociedad de Activos Especiales (SAE) es la única entidad autorizada para la administración del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (**FRISCO**), el cual puede estar conformado por bienes con extinción de dominio o por activos afectados por medidas cautelares dentro de ese proceso.

En cumplimiento de esa función, la SAE S.A.S puede aplicar los mecanismos de administración previstos en el artículo 92 de la misma Ley, entre los cuales se encuentran: la enajenación (cualquiera de sus causales), la contratación, la destinación provisional, el depósito provisional, la destrucción o chatarrización, y la donación entre entidades públicas.

- Artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, que establece que:

**"ARTÍCULO 93. ENAJENACIÓN TEMPRANA, CHATARRIZACIÓN, DEMOLICIÓN Y DESTRUCCIÓN.** *El administrador del FRISCO, previa aprobación de un Comité conformado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activos Especiales SAS en su calidad de Secretaría Técnica, deberá enajenar, destruir, demoler o*



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

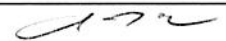
**Página:** 22 de 29

*chatarrizar tempranamente los bienes con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Sea necesario u obligatorio dada su naturaleza.*
- 2. Representen un peligro para el medio ambiente.*
- 3. Amenacen ruina, pérdida o deterioro.*
- 4. Su administración o custodia ocasionen, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración.*
- 5. Muebles sujetos a registro, de género, fungibles, consumibles, perecederos o los semovientes.*
- 6. Los que sean materia de expropiación por utilidad pública, o servidumbre.*
- 7. Aquellos bienes cuya ubicación geográfica o condiciones de seguridad implique la imposibilidad de su administración. La enajenación se realizará mediante subasta pública o sobre cerrado, directamente o a través de terceras personas, observando los principios del artículo 209 de la Constitución Política.*
- 8. Bienes que el FRISCO tenga en administración por cinco (5) años o más, contados a partir de su recibo material o su ingreso al sistema de información de la Sociedad de Activos Especiales SAE S.A.S. 9. Activos de sociedades incursas en proceso de liquidación»*

En ese contexto, la enajenación temprana se configura como uno de esos mecanismos, que faculta a la SAE S.A.S. para vender, chatarrizar, demoler y destruir los bienes que fueron dejados en su administración antes que la autoridad judicial resuelva su situación jurídica. Lo anterior se aplica siempre y cuando se cumplan las condiciones y causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014.

El ejercicio de este mecanismo de administración garantiza que la transferencia, chatarrización, demolición o destrucción de los bienes se realice dentro de un marco legal



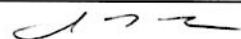
**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05**Fecha:** 30/09/2020**Versión:** 3**Página:** 23 de 29

estricto, al estar sujeta a las causales y condiciones establecidas en la Ley. Esto asegura el respeto por el debido proceso, la transparencia y una adecuada gestión de los activos bajo administración. Cabe señalar que este mecanismo de administración ha sido analizado por la Corte Constitucional, mediante sentencias C - 357 de 2019 y C-1025 de 2004, encontrándola acorde con la Constitución Política Colombiana.

- El artículo 2.3.3.1.5 del Decreto 1551 de 2024 establece que:

*"Administrador delegado de los Excedentes de Liquidez originados en recursos públicos de entidades estatales diferentes de la Nación. **El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, podrá ser el administrador de los Excedentes de Liquidez originados en recursos públicos de las entidades estatales diferentes de la Nación, cuando dichas entidades así lo deleguen en el marco de su autonomía.** La administración prevista en el presente artículo podrá realizarse a través de Depósitos del Tesoro de los que trata el artículo 2.3.3.1 .7 de este Título. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá el mecanismo para formalizar la administración por delegación de los recursos públicos, incluyendo la administración transitoria de los recursos del Presupuesto General de la Nación que vayan a ser transferidos a cualquier entidad estatal, incluyendo las entidades territoriales, prevista en el artículo 315 de la Ley 2294 de 2023 o en las demás normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen. En todo caso, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá de forma gradual y conforme a sus capacidades, los Excedentes de Liquidez a ser administrados bajo delegación, observando los principios establecidos en el artículo 2.3.3.1.8. del presente Título y sin que ello afecte la estabilidad macroeconómica y financiera del país".*

La Sociedad de Activos Especiales S.A.S. es una sociedad de economía mixta autorizada por Ley, de naturaleza única y sometida al régimen de derecho privado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal, y patrimonio propio y que administra el Fondo para la



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05**Fecha:** 30/09/2020**Versión:** 3**Página:** 24 de 29

Rehabilitación, Inversión Social y lucha contra el Crimen Organizado FRISCO. Así las cosas, es importante aclarar que la SAE S.A.S. no forma parte del Presupuesto General de la Nación.

Por lo tanto, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S puede, delegar la administración de la reserva técnica, que corresponde al contingente obtenido por la enajenación temprana de los activos administrados por la Entidad, puesto que constituyen excedentes de liquidez en el marco de lo establecido por el Decreto 1551 de 2024

- La Circular 0009-4 de 2025, expedida por el Departamento Nacional de Planeación, establece los lineamientos para calcular el valor de transferencia pública de activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales SAE considerados de Carácter estratégico en los términos de la Ley 2294 de 2023.

Los lineamientos efectuados por la circular son aplicables a las transferencias de los activos estratégicos a entidades del sector público, puesto que este proyecto de decreto reglamenta la disposición anticipada de los activos sociales y no sociales con fines de aprovechamiento público o social, en proceso de extinción de dominio, es decir, de los bienes administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S con fundamento en una medida cautelar impuesta en el marco de dominio.

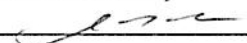
### 3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas citadas en el numeral anterior se encuentran vigentes: i) artículo 210 de la Ley 2294 de 2023; ii) Ley 1708 de 2014; iii) Decreto 1551 de 2024 y iv) Circular 0009-4 de 2025, expedida por el Departamento Nacional de Planeación

### 3.3. Disposiciones derogas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Mediante el presente decreto no se modifican artículos de otros actos administrativos, por el contrario, se reglamenta el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023

### 3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 25 de 29

Mediante sentencia C - 357 de 2019 la honorable Corte Constitucional declaró exequible la enajenación temprana, como mecanismo de administración, establecido en artículo 93 de la Ley 1708 de 2014. En dicho fallo esta alta corte destacó que esta figura tiene como objetivo la protección del patrimonio público, la eficacia y eficiencia de la administración:

*"En aplicación de la metodología mencionada, el medio reconocido en el artículo 24 de la Ley 1849 de 2017 pretende alcanzar un fin constitucionalmente legítimo e importante que no se encuentra prohibido por la Carta Política, **que responde a configurar un mecanismo eficiente de la administración que evite los altos costos que se producen en la gestión de los mismos**, lo que se traduce en **protección del patrimonio público y en la garantía de los principio de la eficiencia y eficacia de la administración**, reconocido en el artículo 209 Superior. Ello en el contexto de la finalidad que tiene la acción de extinción de dominio de materializar la justicia.*

***La enajenación temprana es una medida conducente para alcanzar los objetivos referidos, pues evita que la administración asuma los costos derivados de la tenencia de bienes objeto de medida cautelares expedidas en un proceso de extinción de dominio.** En efecto, la monetización de los activos muebles e inmuebles es una alternativa apropiada para reducir las erogaciones de mantenimiento, proteger el **interés público**, resolver los problemas que tienen los bienes fungibles, los que se deterioran por el paso del tiempo o los que constituyen un peligro ambiental."* (Negrillas propias)

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1025 de 2004, catalogó la figura de enajenación temprana como una *"regulación necesaria, ya que es indispensable para obtener las metas perseguidas por el legislador"* en razón a que el desprendimiento del dominio y de la administración *"es la forma menos costosa para asegurar la posibilidad de ejecutar la sentencia, finalidad de las medidas cautelares, frente a las otras opciones posibles, como son asumir gastos de administración, contratar*

Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 26 de 29

*su gestión, destruir el bien o chatarrizarlo, así como los perjuicios que causan por el deterioro de las mismas.”*

#### 4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La implementación del presente decreto representa una medida estratégica que busca optimizar el aprovechamiento de activos provenientes de economías ilícitas, actualmente en proceso de extinción de dominio, al transferirlos a entidades públicas con fines sociales o estratégicos. Esta transferencia anticipada tiene el potencial de generar un valor social estimado en 20.7 billones de pesos, al poner al servicio de las políticas públicas nacionales bienes que, de otra manera, permanecerían improductivos o sujetos a largos procesos judiciales.

La transferencia de estos activos estratégicos se realizará con base en los lineamientos de valoración pública establecidos por el Departamento Nacional de Planeación, garantizando que las entidades receptoras obtengan los bienes a un valor justo y transparente. Esta acción permitirá su incorporación en proyectos de infraestructura, desarrollo social, seguridad o sostenibilidad, contribuyendo así al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a la transformación de territorios históricamente afectados por la criminalidad.

En complemento, la constitución de un depósito del tesoro a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, alimentado por la reserva técnica de la Sociedad de Activos Especiales SAS, garantiza una cobertura robusta frente a eventuales sentencias que determinen la improcedencia de la extinción de dominio. A 31 de mayo de 2025, dicha reserva alcanza un monto de \$1.501.051 millones de pesos, invertidos actualmente en instrumentos financieros seguros como Bancos Nacionales, Fondos de Inversión Colectiva, Títulos TES y CDTs.



Código: Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

Fecha: 30/09/2020

Versión: 3

Página: 27 de 29

Este fondo de cobertura resulta especialmente relevante si se consideran los niveles históricos de sentencias de devolución de bienes. Aunque en los últimos doce años se han emitido casos de reversión, el porcentaje acumulado de probabilidad anual promedio es inferior al 2%, lo cual sugiere que el riesgo económico es limitado y gestionable frente al potencial de valor público que se activa mediante la entrega anticipada de los activos.

En términos fiscales, esta medida no representa una presión adicional sobre el presupuesto general de la nación, ya que se apalanca en recursos existentes dentro del sistema de administración de bienes incautados. Además, genera externalidades positivas al dinamizar la ejecución de proyectos estatales sin recurrir a nuevas apropiaciones. En suma, el decreto establece un equilibrio entre eficiencia administrativa, sostenibilidad financiera y maximización del valor público de los activos bajo administración de la Sociedad de Activos Especiales SAS

#### 5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

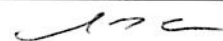
No requiere de viabilidad o disponibilidad presupuestal, puesto que los recursos ya se encuentran apropiados por el FRISCO

#### 6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No cuenta con impacto medioambiental o de patrimonio cultural

#### 7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Se cuenta con análisis del "Contingente para la transferencia de activos de la SAE a entidades públicas para el cumplimiento de meras del Plan Nacional de Desarrollo", elaborado el 24 de abril de 2025, el cual se anexa



**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

**Versión:** 3

**Página:** 28 de 29

**ANEXOS:**

|                                                                                                                                                                                                        |                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| <p>Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria</p> <p><i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i></p> | <p><i>En proceso de publicación</i></p> |
| <p>Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</p> <p><i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i></p>                | <p><i>No aplica</i></p>                 |
| <p>Informe de observaciones y respuestas</p> <p><i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i></p>             | <p><i>En proceso de publicación</i></p> |
| <p>Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio</p> <p><i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i></p> | <p><i>No aplica</i></p>                 |
| <p>Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública</p> <p><i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i></p>                         | <p><i>No aplica</i></p>                 |

*JTC*



Hacienda

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

**Código:** Mis 5.1.Pro.01.Fr.05

**Fecha:** 30/09/2020

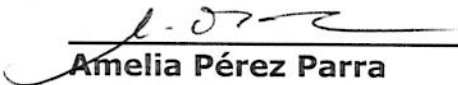
**Versión:** 3

**Página:** 29 de 29

Otro

*(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*

No aplica

  
Amelia Pérez Parra

Presidenta

Sociedad de Activos Especiales SAS - SAE

\_\_\_\_\_  
**Nombre y firma** del Coordinador Jurídico de la dependencia interna del MHC

**CIRCULAR EXTERNA No. 0009 - 4**

Bogotá D.C., 06 MAR 2025

**PARA:** MINISTRAS, MINISTROS, DIRECTORES(AS) DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, DIRECTORES (AS) Y PRESIDENTES(AS) DE ENTIDADES ADSCRITAS.

**Asunto:** LINEAMIENTOS PARA CALCULAR EL VALOR DE TRANSFERENCIA PÚBLICA DE ACTIVOS ADMINISTRADOS POR LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. (SAE S.A.S) CONSIDERADOS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 2294 de 2023.

### **1. Introducción:**

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 1893 de 2021, la presente circular tiene como objetivo comunicar los lineamientos técnicos y metodológicos que podrán ser utilizados para calcular el valor de transferencia pública de los activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S.).

Estos lineamientos constituyen un marco técnico que busca garantizar la transparencia, eficiencia y sostenibilidad en el proceso de valoración y transferencia de activos estratégicos, con el propósito de optimizar su uso en beneficio del desarrollo social, económico y ambiental del país.

### **2. Alcance y Aplicación:**

Los lineamientos comunicados a través de esta circular son aplicables exclusivamente para la eventual transferencia de activos estratégicos a entidades del sector público. Su finalidad es contribuir al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, tales como:

- El cierre de brechas sociales y territoriales.
- El goce efectivo de derechos fundamentales.
- El desarrollo de las fuerzas productivas de la nación.
- La promoción del bien común.
- El cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026.

Es importante señalar que la aplicación de la metodología propuesta en los lineamientos es discrecional para la entidad solicitante o administradora del bien, dependiendo de las condiciones específicas de cada caso y de los criterios técnicos que se consideren pertinentes.

### **3. Contenido de los Lineamientos:**

Los lineamientos anexos a esta circular contienen una metodología que considera aspectos económicos, sociales y normativos para garantizar la coherencia y

uniformidad en el cálculo del valor de transferencia pública de activos, a partir de 6 tipologías de casos:

1. Activos con avalúo comercial.
2. Activos rurales con valoración por Art. 49 y Art. 62 del Plan Nacional de Desarrollo.
3. Inmuebles urbanos en ciudades principales y áreas metropolitanas.
4. Inmuebles en cascos urbanos que no cuentan con catastro actualizado y en los cuales la SAE no tiene predios aledaños.
5. Predios Rurales sin avalúo catastral o comercial.
6. Activos Sociales.

#### 4. Competencias y Responsabilidades:

- **Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S.):** Responsable de aplicar los lineamientos técnicos y metodológicos en el cálculo del valor de transferencia pública de los activos estratégicos bajo su administración.
- **Entidades receptoras:** Deberán garantizar que los activos transferidos sean utilizados de manera eficiente y conforme a los fines establecidos en esta circular. Además, deberán presentar informes periódicos sobre el uso y estado de los activos.

#### 5. Disposiciones Finales

La presente circular entra en vigor a partir de su publicación en la página web del DNP. Los lineamientos técnicos y metodológicos anexos forman parte integral de este documento y serán considerados como guía para el cálculo del valor de transferencia pública de activos estratégicos.

Atentamente,



**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Director General  
Departamento Nacional de Planeación

**ANEXO TÉCNICO:** LINEAMIENTOS PARA CALCULAR EL VALOR DE TRANSFERENCIA PÚBLICA DE ACTIVOS ADMINISTRADOS POR LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES CONSIDERADOS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 2294 de 2023.

Revisó: Gabriel Piraquive – Director de Estudios Económicos (DEE) 

Jaime Osorno – Director de Innovación y Desarrollo Empresarial (DIDE) 

Teresa de Jesús Ramírez – Directora de Desarrollo Rural Sostenible (DDS) 

Albert Buitrago Ruiz – Abogado Secretaria General 

Aprobó: Yitcy Becerra Díaz – Secretaria General (SG) 

Jose Miguel Rueda Vásquez – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) 

Cristian López – Asesor Dirección General 

## **ANEXO TÉCNICO**

### **LINEAMIENTOS PARA CALCULAR EL VALOR DE TRANSFERENCIA PÚBLICA DE ACTIVOS ADMINISTRADOS POR LA SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES CONSIDERADOS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 2294 de 2023**

#### **1. Introducción**

Los lineamientos desarrollados en el presente documento contienen aspectos metodológicos y técnicos que permitirán a la Sociedad de Activos Especiales y a las entidades del sector público, disponer de estándares mínimos para el cálculo del valor de transferencia pública de bienes de carácter estratégico que se encuentren bajo la administración de la Sociedad de Activos Especiales. Los referidos lineamientos se construyeron en desarrollo de mesas técnicas adelantadas en atención al numeral 4 del artículo 3° del Decreto 1893 de 2021.

Los lineamientos acá contenidos, constituyen un soporte técnico que le permitirá a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE S.A.S.) disponer de una metodología para calcular el valor de transferencia pública de activos que se vayan a entregar a entidades del Estado con el objetivo de optimizar su uso y cumplir con los objetivos de política pública orientados al cierre de brechas, el goce efectivo de derechos, el bien común y el cumplimiento de los fines constitucionales.

En este contexto, se desarrolla la presente metodología de valoración de transferencia pública de bienes que incorpora diversas variables y escenarios, permitiendo la aplicación de criterios técnicos al ejercicio misional que adelanta la Sociedad de Activos Especiales (SAE) para el logro de una destinación eficiente y equitativa de los bienes bajo su administración.

#### **2. Enfoque Metodológico**

El proceso metodológico parte del reconocimiento de la doble dimensión de los activos: por un lado, su naturaleza económica y, por otro, su contribución a la transformación social. Para ello, se consideraron distintos enfoques que permitieran cuantificar y valorar adecuadamente el impacto de estos bienes en la comunidad. De igual manera, se identificaron diferentes categorías de activos según su uso potencial, su ubicación y su

condición jurídica, permitiendo la formulación de escenarios de valoración diferenciados. Es así como los presentes lineamientos contemplan seis tipos de casos diferenciales, a saber: a) activos con avalúo comercial; b) Activos rurales con valoración por Art. 49 y Art. 62 del Plan Nacional de Desarrollo; c) Inmuebles urbanos en ciudades principales y áreas metropolitanas; d) Activos en cascos urbanos que no cuentan con catastro actualizado y en los cuales la SAE no tiene predios aledaños; e) Predios rurales sin avalúo catastral o comercial; f) Activos sociales.

Cada escenario responde a un conjunto de criterios que aseguran una estimación del valor de transferencia pública de los activos.

Uno de los elementos clave en la metodología es la distinción entre activos con avalúo comercial y aquellos que requieren métodos alternativos de valoración. Para los primeros, se asume su precio de mercado como referencia para el cálculo del valor de transferencia pública, dado que este ya incorpora factores de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos. Sin embargo, en casos donde los activos no cuentan con avalúo actualizado o presentan características especiales, se han definido fórmulas basadas en índices específicos, como el Índice de Valoración Predial calculado por el DANE o los lineamientos establecidos en los reajustes de avalúos catastrales establecidos por los CONPES.

El tratamiento diferenciado de los activos rurales y urbanos también ha sido un aspecto fundamental en la formulación de la metodología. En el caso de los inmuebles rurales, se ha optado por el diseño de una metodología que permite el cálculo del valor de transferencia pública a partir de la normativa establecida en los artículos 49 y 62 del Plan Nacional de Desarrollo, asegurando que su asignación esté alineada con los objetivos de desarrollo rural y sostenibilidad ambiental. Para los inmuebles urbanos en ciudades principales y áreas metropolitanas sin avalúo comercial, se ha desarrollado una fórmula específica que combina el último valor catastral con el ajuste correspondiente al Índice de Valoración Predial.

Adicionalmente, se ha contemplado un mecanismo de reajuste para aquellos activos ubicados en cascos urbanos que no cuentan con catastro actualizado. En estos casos, se aplica una actualización basada en los valores definidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), permitiendo la incorporación de factores de corrección que

reflejen la evolución del valor del suelo y la infraestructura. Este enfoque garantiza que los activos sean transferidos a su valor de transferencia pública real, evitando distorsiones en su asignación.

Para terrenos rurales sin avalúo comercial, se integró una propuesta adicional<sup>1</sup> que incorpora el Valor Agregado Agropecuario por hectárea de uso agropecuario, la cual permite estimar su productividad potencial, permitiendo reflejar el aporte económico de estos terrenos en su contexto específico.

### 3. Principios Rectores del Proceso de Valoración

El cálculo del valor de transferencia pública se basa en los siguientes principios:

- **Transparencia:** Garantizar que los procedimientos sean claros y accesibles para las partes interesadas.
- **Equidad:** Asegurar que los activos sean asignados de manera justa y en función de su impacto potencial.
- **Sostenibilidad:** Incorporar criterios de desarrollo sostenible en la valoración y asignación de los activos.

### 4. Tipologías para la aplicación de la Metodología de Estimación de Valor de Transferencia Pública

#### Caso 1: Activos con avalúo comercial

Para el caso de los activos que hayan sido catalogados por la SAE como “de carácter estratégico” en los términos del artículo 210 de la ley 2294 de 2023, y que a la fecha de su transferencia cuenten con avalúo comercial, podrá utilizarse este último como equivalente del Valor de Transferencia Pública.

---

<sup>1</sup> Esta metodología general fue sugerida para garantizar su estandarización y fácil aplicación a los predios rurales administrados por la Sociedad de Activos Especiales.

## **Caso 2: Activos rurales con valoración por Art. 49 y Art. 62 del Plan Nacional de Desarrollo**

Si un inmueble rural entra en las consideraciones del Art. 49 y Art. 62 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, su valor de transferencia pública estará determinado por las normas de referencia.

## **Caso 3: Inmuebles urbanos en ciudades principales y áreas metropolitanas.**

Para los inmuebles urbanos en ciudades principales y áreas metropolitanas que no cuenten con avalúo comercial y cuyo Índice de Valoración Predial sea calculado por el DANE podrá aplicarse la siguiente fórmula a fin de calcular el valor de transferencia pública:

$$\text{Valor Social} = AC + (AC * IVP)$$

Donde

- $AC$  es el valor del último catastro.
- $IVP$  es el Índice de Valoración Predial para el último año

Donde  $IVP$  es el Índice de Valoración Predial calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y publicado en su página web.

## **Caso 4: Inmuebles en cascos urbanos que no cuentan con catastro actualizado y en los cuales la SAE no tiene predios aledaños**

Para el cálculo del Valor de Transferencia Pública en los activos ubicados en cascos urbanos que no cuentan con catastro actualizado y en los que la SAE no tiene predios aledaños, podrá aplicarse la siguiente fórmula:

$$\text{Valor social} = AC_1 \prod_{i=1}^k (1 + \text{Conpes}_i)$$

Donde

- $AC_1$  es el valor del último catastro.

- $Conpes_i$  se define como el valor del porcentaje del CONPES para el  $i$ -ésimo año siguiente desde el último valor catastral.
- $k$  es el número de años desactualizado.

La información sobre el ajuste de avalúos catastrales de las diferentes vigencias se encuentra consignada en documentos CONPES publicados en la página web del DNP.

### **Caso 5: Predios Rurales sin avalúo catastral o comercial**

Para el cálculo del Valor de Transferencia Pública en los predios rurales sin avalúo catastral o comercial, podrá aplicarse la siguiente fórmula:

$$Valor\ Social = AC_1 \prod_{i=1}^k (1 + Conpes_i) + \sum_{i=0}^n (VAAH \times A_p) * \left( \frac{(1 + TC)}{(1 + TD)} \right)^n$$

Donde

- $AC_1$  es el valor del último catastro.
- $k$  es el número de años de desactualización del valor catastral.
- $i$  corresponde al año  $i$  de referencia.
- $n$  corresponde al periodo de referencia, en el horizonte de tiempo definido del proyecto.
- **TC** hace referencia a la tasa de crecimiento del valor agregado agropecuario de los últimos 10 años.
- **TD** hace referencia a la tasa de descuento del proyecto definida en la resolución 1092 de 2022<sup>2</sup>
- $Conpes_{i+1}$  se define como el valor del porcentaje del Conpes para el  $i$ -ésimo año siguiente desde el último valor catastral.
- $A_p$  es el área del predio que se encuentra en hectáreas.

---

<sup>2</sup> Resolución 1092 del 20 de abril de 2022 “Por la cual se adopta la Tasa Social de Descuento como parámetro en la evaluación de proyectos de inversión del Sector Público”

- *VAAH* es el Valor Agregado Agropecuario Departamental<sup>3</sup> por hectárea de uso agropecuario<sup>4</sup> definido como

$$\frac{\text{Valor Agregado Agropecuario}}{\text{Área Actividades Agropecuarias}}$$

## **Caso 6: Activos Sociales**

El cálculo del Valor de Transferencia Pública en los activos sociales se realizará atendiendo a los criterios establecidos en el Precio Mínimo de Venta reglamentado a través del artículo 2.5.5.3.1.6 Decreto 2136 de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La referida norma establece que el precio mínimo de venta debe determinarse mediante la metodología de administración que resulte de aplicar el avalúo comercial vigente, y las variables que se describen a continuación:

1. Los ingresos que recibe el Administrador del FRISCO por el uso del bien, si a ello hubiere lugar.
2. Los gastos y obligaciones asociados al mantenimiento, custodia y administración del bien, incluidos sus impuestos y seguros. En el caso de los bienes improductivos, las obligaciones a que hace referencia el artículo 110 de la Ley 1708 de 2014.
3. El tiempo y los costos requeridos para la enajenación del bien.
4. Estado y costos del saneamiento de los activos.
5. Tasa de Descuento.

## **5. Disposiciones Finales**

La presente metodología es aplicable únicamente a los bienes administrados por la SAE S.A.S. catalogados como "de carácter

---

<sup>3</sup> El Valor Agregado Agropecuario Departamental se toma de las Cuentas Nacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

<sup>4</sup> Las hectáreas de uso agropecuario departamental se toman del Censo Nacional Agropecuario del 2014.

estratégico" en los términos del artículo 210 de la Ley 2294 de 2023. Su uso es sugerido para garantizar la estandarización y fácil aplicación en el cálculo del valor de transferencia pública a entidades que vayan a destinar los bienes para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la garantía del bien común, el goce efectivo de derechos y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

La decisión de aplicar esta metodología es discrecional para la entidad solicitante o administradora del bien, dependiendo de las condiciones específicas de cada caso.

### **-Fin del Documento-**

Preparó: Francisco Alvarado - Dirección de Desarrollo Rural y Sostenible. *Francisco Alvarado*

Diego Buitrago - Dirección de Desarrollo Rural y Sostenible. *Diego Buitrago*

Andrés Díaz - Dirección de Desarrollo Rural y Sostenible. *Andrés Díaz*

Ana Milena Gómez - Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial. *AMG*

Revisó y Aprobó: Dr. Gabriel Piraquive – Director de Estudios Económicos (DEE).

Jaime Osorno – Director De Innovación y Desarrollo Empresarial (DIDE). *Jaime Osorno*

Teresa de J. Ramírez Castañeda - Directora de Desarrollo Rural y Sostenible (DDRS). *Teresa de J. Ramírez Castañeda*

**Cálculo Valor de Transferencia  
Pública de Inmuebles del FRISCO  
que administra SAE y que son  
estratégicos para el PND  
“Colombia Potencia de Vida”**

**Bogotá, Colombia**

**15 de julio de 2025**



## CONTENIDO

|            |                                                                                                                           |           |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                                                 | <b>4</b>  |
| <b>1.1</b> | <b>Objetivo.....</b>                                                                                                      | <b>5</b>  |
| <b>2</b>   | <b>Contexto de la propuesta de cálculo Valor de Transferencia Pública de Inmuebles .....</b>                              | <b>5</b>  |
| <b>3</b>   | <b>Definición de la base de potenciales inmuebles destinados a la creación de valor de transferencia pública.....</b>     | <b>11</b> |
| <b>4</b>   | <b>Sentencias de devolución de Inmuebles.....</b>                                                                         | <b>12</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Frecuencia por cantidad de años entre ingreso del Inventario y el acto administrativo para su devolución .....</b>     | <b>12</b> |
| <b>4.2</b> | <b>Probabilidad de devolución según frecuencia por <math>n</math> años.....</b>                                           | <b>14</b> |
| <b>4.3</b> | <b>Serie del 2014 – 2024 cantidad de sentencias de devolución.....</b>                                                    | <b>15</b> |
| <b>4.4</b> | <b>Predicción a 5 años (2025 – 2029) de cantidad de sentencias de devolución .....</b>                                    | <b>16</b> |
| <b>4.5</b> | <b>Cálculo de valores siniestrado por sentencias de devolución a partir, de la predicción a 5 años (2025 – 2029).....</b> | <b>17</b> |
| <b>4.6</b> | <b>Procedimiento de generación de estados de cuenta de inmuebles sujetos a sentencia de devolución al afectado .....</b>  | <b>19</b> |
| <b>4.</b>  | <b>Análisis de los Resultados y conclusiones .....</b>                                                                    | <b>20</b> |

# 1 INTRODUCCIÓN

La Sociedad de Activos Especiales S.A.S. – en adelante SAE S.A.S, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen de derecho privado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio.

La enajenación temprana de bienes inmuebles sujetos a procesos de extinción de dominio representa un desafío significativo para la SAE S.A.S al enfrentar un riesgo variable en la devolución de dinero que actualmente aplica en caso de los bienes enajenados sean vendidos o hayan generado productividad y que sean de objeto de sentencia favorable a los afectados/demandados en proceso de extinción de dominio. Este riesgo, derivado de la incertidumbre jurídica, puede tener implicaciones financieras y operativas considerables.

A partir de la Circular externa 0009-4 de 2025 que expidió la Dirección Nacional de Planeación DNP con el *Lineamiento para calcular el valor de transferencia pública de activos administrados por SAE considerados con carácter estratégico en los términos de la Ley 2294 de 2023*, se creó un marco metodológico para calcular un valor actualizado y aproximado a la realidad que cuantifique en términos monetarios los inmuebles que son transferidos a las entidades receptoras en los distintos mecanismos de destinación definitiva y que al no ser extintos conllevan un riesgo inherente de devolución al afectado en el proceso de extinción del dominio.

Es por ello que se revisan datos históricos en los últimos diez años (2014-2024), periodo en los cuales se han observado una variabilidad significativa en el número de sentencias de devolución de inmuebles, con el fin de intentar pronosticar para los próximos años un número hipotético de sentencias de devolución de bienes en proceso y que eventualmente se encuentren en destinación definitiva a entidades receptoras del orden nacional. En este contexto, se procede con herramientas estadísticas para modelos predictivos de Suavizamiento Exponencial (SES, Holt, Brown) que contienen la simulación de Monte Carlo para proyectar escenarios futuros y cuantificar tanto las probabilidades de tales eventos adversos como potenciales valores de devolución a afectados.

## 1.1 Objetivo

El objetivo de este documento es cuantificar el riesgo de devolución asociado a las sentencias favorables a los demandados en procesos de extinción de dominio, mediante la aplicación de una simulación de Monte Carlo basada en datos históricos de sentencias de devolución entre 2014 y 2024. Específicamente, se busca:

- Proyectar tres escenarios probabilísticos para el número de sentencias de devolución en el año 2025: un escenario optimista (mejor caso), un escenario intermedio y un escenario pesimista (peor caso).
- Identificar la distribución de probabilidades asociada a las sentencias de devolución, utilizando la media y la desviación estándar de los datos históricos.
- Proporcionar recomendaciones para la gestión del riesgo financiero por parte de Fiduprevisora o quien haga sus veces en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la SAE S.A.S, con el fin de asegurar la sostenibilidad del Fondo de Contingencias y optimizar los procesos de enajenación temprana de inmuebles.

Esto busca presentar una propuesta por parte de la SAE S.A.S al tener el potencial de generar un valor de transferencia pública sobre bienes que provienen de economías ilícitas y actualmente se encuentran en proceso de extinción de dominio para buscar un respaldo por parte del sector Hacienda sobre el riesgo de devolución del valor de transferencia pública al afectado del proceso de extinción del dominio que tenga sentencia a su favor.

## 2 Contexto de la propuesta de cálculo Valor de Transferencia Pública de Inmuebles

La SAE, es una sociedad de economía mixta del orden nacional debido a que el noventa y nueve punto nueve por ciento (99.9%) de las acciones de esta entidad pertenecen a otra empresa pública llamada Central de Inversiones S.A. (en adelante CISA). El cero punto uno por ciento (0.1%) restante de las acciones de la SAE son propiedad de una entidad privada sin fines de lucro llamada Fundación Corporación Financiera de Occidente.

La SAE está sometida al régimen de derecho privado, a pesar de ser 99.9% propiedad del Estado. Esto significa que, en materia de contratación, la SAE no está sometida a las reglas y procedimientos de contratación estatal, sino al régimen civil y mercantil que rige a los particulares. Sin embargo, la legislación aplicable en materia de administración de activos le impone a la SAE la obligación de aplicar criterios y principio de contratación que sean justos, imparciales, transparentes, competitivos y ajustados a los principios de conveniencia económica.

En lo que hace al régimen de administración de bienes, el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014 (en adelante Código de Extinción de Dominio) le atribuyó a la SAE la competencia para administrar el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (en adelante FRISCO). El FRISCO es un fondo cuenta, sin personería jurídica, creado para recibir y administrar recursos de diversas fuentes, y dirigirlos a programas de rehabilitación de las víctimas del crimen organizado, proyectos sociales dirigidos a reparar los daños sociales de la criminalidad organizada y fortalecer las capacidades institucionales de las entidades y organismos de persecución y represión penal del crimen organizado. Ese mismo artículo 90 del Código de Extinción de Dominio estableció que los bienes afectados dentro del proceso de extinción de dominio, así como los que sean declarados extintos a favor del Estado, pasarían al FRISCO y serían administrados por la SAE.

Como consecuencia de la atribución legal de esta competencia, la SAE actualmente tiene dos importantes funciones que cumplir:

- a) La SAE administra todos los bienes que han sido afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, desde el momento en que se materializa la medida cautelar y se hace entrega del bien material, hasta que se dicte sentencia definitiva.
- b) La SAE también administra todos los bienes que han sido objeto de una declaratoria definitiva de extinción de dominio a favor del FRISCO, y que por consiguiente ya son propiedad del Estado.

En el cumplimiento de estas funciones, la SAE tiene como primera responsabilidad el mantenimiento del valor de los activos cuya administración se le ha delegado. Esta responsabilidad tiene un alcance diferente en función de la naturaleza de cada uno de los bienes. Así, por ejemplo, la SAE tiene la responsabilidad de asegurar que los bienes muebles e inmuebles bajo su administración no se pierdan, destruyan, dañen o de cualquier forma pierdan su valor.

Actualmente la SAE tiene un marco jurídico complejo, integrado por distintas normas. Los artículos 90 y siguientes de la Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio) contienen el marco normativo con las funciones y facultades generales de la SAE en Colombia. Allí se

establecieron, de manera general, los mecanismos de los que puede hacer uso la SAE para la administración de los bienes, y las reglas básicas para la distribución porcentual de dinero resultante de la monetización de los activos que sean objeto de declaratoria de extinción de dominio. Los mecanismos a disposición de la SAE para la administración de los bienes, el artículo 92 del Código de Extinción de Dominio enuncia los siguientes:

- a) **Enajenación ordinaria:** Consiste en la venta del activo DESPUÉS de que se ha declarado su extinción de dominio definitiva mediante sentencia en firme, y ha pasado a ser propiedad del Estado a través del FRISCO. El artículo 51 de la Ley 2197 de 2022 reglamento la posibilidad de llevar a cabo ventas masivas de bienes, y se autorizó a la SAE para que en esos casos el precio base de venta individual de los bienes que lo componen sea inferior al avalúo catastral.
- b) **Enajenación temprana o anticipada:** Consiste en la venta del activo en cualquier momento del proceso ANTES de que se haya declarado su extinción de dominio definitiva mediante sentencia en firme. En este caso, la SAE puede vender el activo, pero el valor debe ser llevado a una cuenta bancaria separada, de modo que en caso de que el Estado pierda el proceso de extinción de dominio y se ordena la restitución del bien al ciudadano afectado, la SAE debe entregar el dinero recibido como producto de la venta más los intereses causados durante el tiempo que el dinero estuvo en la cuenta bancaria. Esta venta anticipada no es posible para todo tipo de bienes, sino solo para aquellos que son fungibles, consumibles, amenazan ruina, pérdida o daño, o aquellos cuya administración es más onerosa que su valor comercial. Para evaluar la procedibilidad de la enajenación temprana existe un Comité que evalúa cada caso.
- c) **Destinación provisional:** Consiste en transferir el derecho de uso del bien a una entidad pública o a una entidad sin fines de lucro, mientras se adelanta el proceso de extinción de dominio.
- d) **Depósito provisional:** Consiste en entregar el bien a un particular para que lo administre, cuide, mantenga, custodie y procure que continúen siendo productivo y generador de empleo mientras se adelanta el proceso de extinción de dominio.
- e) **Destrucción o chatarrización:** Consiste en destruir o convertir en chatarra aquellos bienes que, por su naturaleza o estado de deterioro, la ley exige que lo sean. Por ejemplo, los vehículos, naves o aeronaves de modelos antiguos que son contaminantes y que legalmente ya no pueden movilizarse.
- f) **Donación entre entidades públicas:** Consiste en transferir el derecho de propiedad a una entidad pública, a título gratuito, sobre un activo respecto del cual ya se ha declarado su extinción de dominio definitiva mediante sentencia en firme, y ha pasado a ser propiedad del Estado a través del FRISCO.

Estos mecanismos de administración fueron desarrollados y reglamentados por el Presidente de

la República mediante el Decreto 1760 de 2019, el cual describe en mayor detalle las condiciones, los requisitos y los procedimientos mínimos que debe observar la SAE al aplicar cada uno de esos mecanismos de administración. Esto es importante porque implica que, para hacer uso de cualquiera de los mecanismos de administración autorizados por el Código de Extinción de Dominio y reglamentados por el Decreto 1760 de 2019, la SAE puede suscribir y obligarse legalmente a través de cualquiera de los tipos de contrato existentes en el derecho privado colombiano que sirva a sus propósitos. Así, por ejemplo, la SAE está facultada para suscribir contratos de arrendamiento, administración delegada, comodato, usufructo, servidumbre, etc.

Ahora bien, desde la creación de la SAE SAS, el énfasis de la entidad ha estado enfocado principalmente en el mantenimiento del valor comercial y la posterior monetización de los activos bajo su administración. Bajo el gobierno actual, la entidad ha venido buscando reorientar su plataforma estratégica hacia el uso social y comunitario de los bienes, con un marcado énfasis en los bienes rurales que potencien la **Reforma Agraria**, la política de tierras, Aporte a la educación superior y el apoyo a las llamadas economías populares.

A tal efecto, en septiembre de 2022 se modificó la plataforma estratégica de la SAE, estableciendo democratización del acceso a los activos como una prioridad. A partir de esta nueva plataforma, la SAE busca no solo mantener el valor comercial, sino también crear o agregar valor social (de transferencia pública) y ambiental a los bienes administrados. La filosofía subyacente a esta plataforma estratégica consiste en que los bienes deben servir para promover las políticas sociales del Gobierno Nacional, priorizando aquellas organizaciones sociales, campesinas o indígenas que dependen de las economías populares. La idea es darles a esas organizaciones la oportunidad de usar y/o adquirir los bienes que antes pertenecieron a organizaciones criminales, para desarrollar proyectos productivos que mejoren las condiciones de vida de las comunidades menos favorecidas.

De cara a lo anterior, la SAE se ha planteado como estrategia institucional fortalecer y revalorizar las organizaciones sociales como sujeto político y jurídico válido como contraparte de la entidad, reconociendo su capacidad de aliarse y articularse con el Estado en una lógica de alianzas público-populares, logrando así una verdadera democratización del acceso a los bienes. La estrategia de la SAE también contempla la necesidad de hacer seguimiento al cumplimiento de la función social y aprovechamiento comunitario de los bienes, mediante una batería de indicadores que está en construcción actualmente bajo la denominación de “dimensión productiva y social de los bienes”.

Es importante mencionar, que la plataforma estratégica de la SAE se sustenta en una propuesta de modelo del ciclo de administración de los activos, según la cual el objetivo de aprovechamiento

social y comunitario de los activos debe ser una prioridad en cada etapa de ciclo: desde su recepción inicial hasta su disposición final

En desarrollo de esa nueva plataforma estratégica, y por iniciativa de la SAE, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigencia 2022-2026, titulado: “Colombia Potencia de la Vida”, introdujo importantes reformas al Código de Extinción de Dominio, las cuales fueron promovidas para crear el marco jurídico necesario para la ejecución de un modelo de administración basado en el aprovechamiento social de los bienes ilícitos

En efecto, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) incorporó 11 artículos a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de modificar parcial y específicamente el Código de Extinción de Dominio. Estas modificaciones tienen como objetivo mejorar las capacidades jurídicas y administrativas de la SAE. El propósito subyacente era otorgar a la SAE la facultad de poner a disposición de las "economías populares" y las "organizaciones y comunidades campesinas", los activos afectados por procesos de extinción de dominio y los bienes ya extintos. Esta medida responde a la idea de que las tierras rurales extintas representan medios de producción, a diferencia de otros activos como los automóviles o las joyas, cuya capacidad de aporte a las políticas sociales del Gobierno Nacional es substancialmente menor.

Las modificaciones introducidas en particular son las siguientes:

- El numeral 2º del artículo 61 está dirigido a permitir que la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT) compre de manera directa las tierras rurales al FRISCO, de manera expedita y en condiciones más favorables.
- Los artículos 63, 64 y 210 tienen como objetivo principal facilitar la enajenación anticipada de activos con el propósito de promover la reforma agraria. Estas disposiciones persiguen la utilización de recursos del Fondo de Contingencias del Estado, que son administrados por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, con la finalidad de adquirir tierras en nombre de la ANT. El Fondo de Compra de Tierras de la ANT se destinaría específicamente a la adquisición de terrenos de manos de particulares, con el fin de respaldar iniciativas relacionadas con la reforma agraria.
- El artículo 207 propone modificaciones al artículo 92 de la Ley de Extinción de Dominio con el fin de establecer causales para la terminación de contratos de arrendamiento cuando los bienes sean requeridos para fines de interés social. Sin embargo, este artículo fue remitido de vuelta al Congreso por la Corte Constitucional debido a inconsistencias en los informes de conciliación entre los debates en ambas cámaras legislativas. Se observaron discrepancias

entre el texto aprobado en el Senado y el adoptado en la Cámara de Representantes, especialmente en lo relacionado con el debido proceso para los arrendatarios.

- El artículo 208 introduce una modificación consiste en nuevas destinaciones específicas de ciertos bienes. Allí se prevé una destinación específica de ciertos bienes a educación, salud, implementación de los acuerdos de paz y a la política de Paz Total, a vivienda y a las Casas de Justicia.
- El artículo 210 presenta una modificación que aborda la transición de la destinación provisional a la destinación final de los bienes del FRISCO, destacando la creación de un "inventario estratégico". Además, se incorpora el concepto de "depositarios populares", con el objetivo de democratizar el proceso de depósito, dado que existe una concentración excesiva de bienes en un número reducido de depositarios. Esta disposición incluye una reglamentación que establece los criterios para que una persona sea clasificada como depositario popular.
- El artículo 211 establece una prohibición respecto a la procedencia de la prescripción adquisitiva de dominio sobre los bienes que se encuentran afectados en un proceso de extinción de dominio.
- La normativa sobre medidas cautelares emitida en relación con el Registro de Instrumentos Públicos originalmente estipulaba un límite de 10 años para el registro de dichas medidas cautelares. Sin embargo, la SAE introdujo el artículo 211 para modificar esta regulación, estableciendo que las medidas cautelares en materia de extinción de dominio son intemporales, es decir, que no se levantan automáticamente una vez transcurridos los 10 años.

Apoyada en este marco jurídico, la actual administración de la SAE trabaja en ajustar su modelo de gestión de activos al nuevo enfoque que propone la política nacional contra las drogas, y para ello se ha propuesto como objetivo estratégico el aprovechamiento social y comunitario de los bienes que administra. En términos muy breves, la SAE intenta pasar de un modelo de gestión principalmente preocupado por el mantenimiento del valor y posterior monetización de los bienes, a otro que también se dirija a dar a los bienes un uso social y comunitario que contribuya a los objetivos sociales del Gobierno Nacional.

Por supuesto, es muy importante tener en cuenta que la SAE tiene también la obligación de comercializar los bienes, para dar cumplimiento a las metas de recaudo y transferencias a la Nación. Esto implica que no puede renunciarse por completo al modelo de gestión tradicional,

basado en la custodia y monetización. Más bien, la SAE debe migrar a un modelo en el que el enfoque tradicional se complemente con el enfoque de aprovechamiento social de los bienes. Esto significa que, en la práctica, la SAE deberá continuar administrando una parte importante de sus activos mediante los procesos y procedimientos tradicionales, y diseñar nuevos procesos y procedimientos para identificar los activos que pueden ser aprovechados socialmente, para administrarlos con este nuevo enfoque. Así, el enfoque tradicional y el enfoque de aprovechamiento social no compiten ni son excluyentes, sino que son complementarios.

Este nuevo modelo de administración supone una revisión de la metodología para la valoración de los bienes. En efecto, el enfoque de aprovechamiento social no está dirigido a todos los bienes administrados por la SAE, sino solo a aquellos que tienen **valor estratégico**. La identificación de los bienes que tienen valor estratégico requiere una metodología que considere el valor de uso además del valor comercial de los bienes, así como el impacto que el uso social de esos bienes pueda tener en las comunidades vecinas. Por supuesto, la estimación del valor de uso representa un desafío importante, porque en este caso se trata de evaluar el valor de uso social y comunitario de los activos, en directa relación con las políticas sociales del Gobierno Nacional.

Este documento contiene una propuesta de metodología en esa dirección. Esta metodología de valoración está destinada a convertirse en una herramienta, ya no solo para identificar los bienes con valor estratégico, sino para democratizar el acceso de las organizaciones sociales más vulnerables a ese inventario.

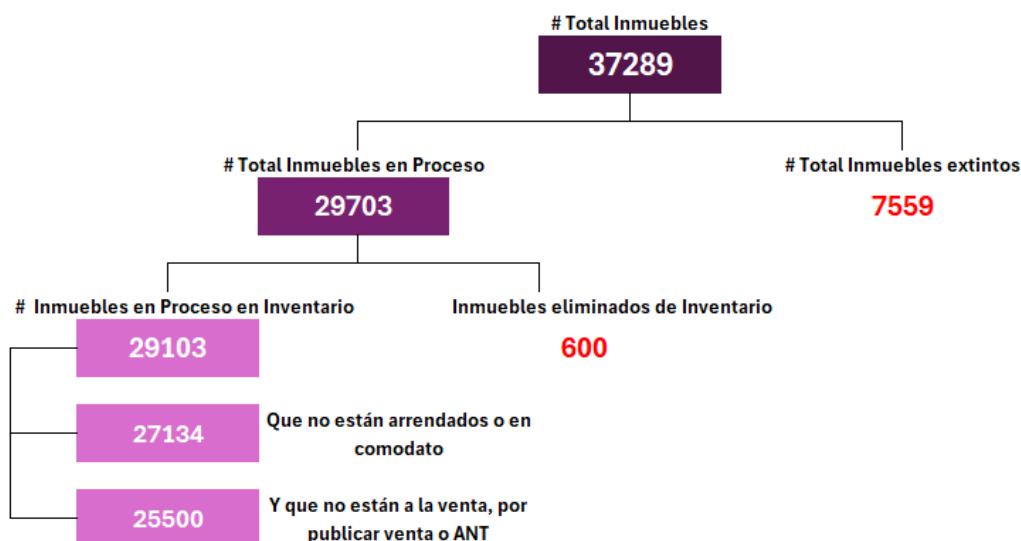
### 3 Definición de la base de potenciales inmuebles destinados a la creación de valor de transferencia pública

A corte del 28 de febrero del vigente año, el inventario de activos incluidos del FRISCO totaliza 37.289 inmuebles. Sin embargo, para el presente estudio es necesario excluir algunos de estos inmuebles por las siguientes razones:

- **Inmuebles extintos:** Al existir certeza sobre el estado legal del inmueble a partir de una sentencia en contra del afectado, la probabilidad de devolución es 0%. A esta categoría corresponden 7.559 inmuebles.
- **Inmuebles eliminados del inventario:** Corresponde a los inmuebles con estado “Descargado”, es decir, que ya no existen en el inventario físico de la SAE S.A.S. A esta categoría corresponden 600 inmuebles.

- **Inmuebles arrendados o en comodato:** Corresponde a inmuebles destinados temporalmente bajo estas modalidades de contratación, ya sea bajo la figura de arrendamiento o de comodato. Actualmente se encuentran ocupados por terceros. A esta categoría corresponden 1.969 inmuebles.
- **Inmuebles priorizados para la venta:** Se trata de inmuebles que la Entidad considera clave para su comercialización y recaudo mediante las diferentes estrategias de publicación para venta, ya sea a entidades públicas (ANT) como a particulares. A esta categoría corresponden 1.634 inmuebles.

A partir de dichas exclusiones, la cantidad total de inmuebles a considerar es de 25.500. A continuación, se presenta un esquema de desagregación:



## 4 Sentencias de devolución de Inmuebles

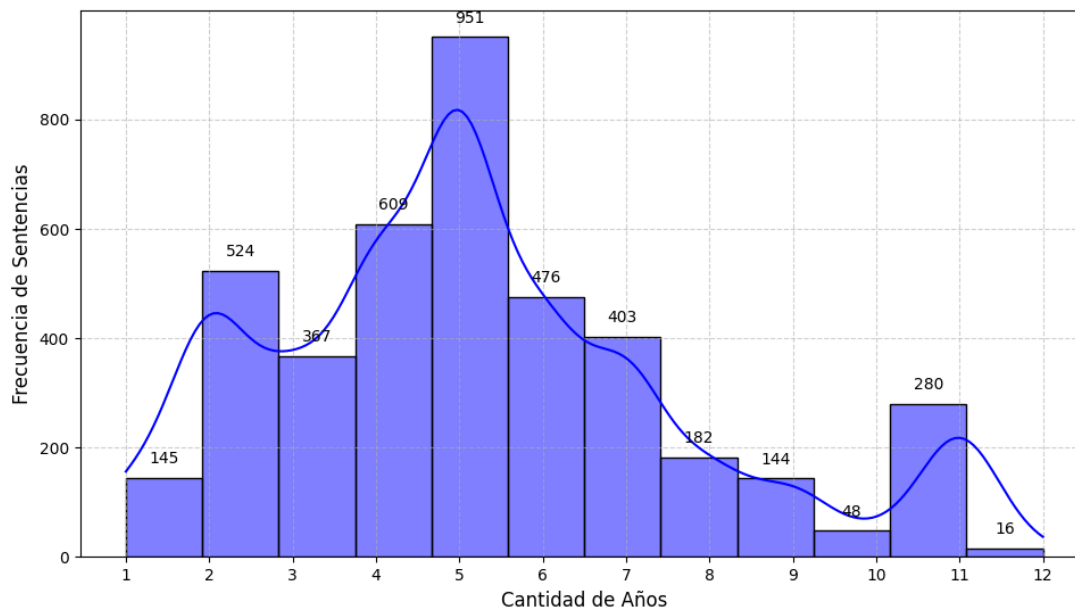
### 4.1 Frecuencia por cantidad de años entre ingreso del Inventario y el acto administrativo para su devolución

A partir del histórico de las sentencias de devolución del inmueble a favor del demandado, se elaboró una tabla de frecuencia que muestra la distribución de cantidad de sentencias de devolución de bienes inmuebles en función de la cantidad de años transcurridos desde el año de ingreso del activo al inventario del FRISCO hasta el año en que fue expedido la resolución de

devolución.

Los datos abarcan un período de 12 años (desde 1 hasta 12 años) y reflejan un total de 4,145 sentencias de devolución registradas. A continuación, se describe la distribución de estas sentencias y se analiza su representación gráfica mediante un histograma:

Distribución de Sentencias Devolución por Cantidad de Años



En la tabla de frecuencia (Tabla 1), se observa que la mayor frecuencia de sentencias se concentra en el quinto año, con un total de 951 casos, lo que representa aproximadamente el 22.9% del total de sentencias; así mismo, dicho pico de 951 casos equivale a un valor de transferencia pública total de \$476.965 millones aproximadamente, con sus respectivos valores máximo, promedio y mínimo. Por otro lado, el décimo y duodécimo años presentan las frecuencias más bajas, con 48 y 16 sentencias, respectivamente. Esta distribución sugiere que la probabilidad de una sentencia de devolución varía significativamente según el tiempo transcurrido, con un pico notable en el quinto año.

\* Cifras en miles de pesos \$

| Cantidad de Años | # Sentencias de Devolución | Sumatoria Total Valor inmueble | Max. Valor Inmueble | Promedio Valor Inmueble | Min. Valor Inmueble |
|------------------|----------------------------|--------------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|
| 1                | 145                        | \$ 59,809,588                  | \$ 8,397,712        | \$ 415,344              | \$ 4,381            |
| 2                | 524                        | \$ 165,608,727                 | \$ 10,810,289       | \$ 316,047              | \$ 1,514            |
| 3                | 367                        | \$ 185,719,090                 | \$ 20,956,733       | \$ 506,047              | \$ 1,887            |
| 4                | 609                        | \$ 200,837,633                 | \$ 7,886,414        | \$ 329,783              | \$ 423              |
| 5                | 951                        | \$ 476,964,946                 | \$ 34,106,666       | \$ 501,540              | \$ 3,225            |
| 6                | 476                        | \$ 421,291,275                 | \$ 37,977,613       | \$ 886,929              | \$ 1,262            |
| 7                | 403                        | \$ 298,599,636                 | \$ 30,467,068       | \$ 740,942              | \$ 604              |
| 8                | 182                        | \$ 81,964,298                  | \$ 8,671,681        | \$ 452,841              | \$ 599              |
| 9                | 144                        | \$ 139,032,830                 | \$ 13,586,578       | \$ 965,506              | \$ 2,150            |
| 10               | 48                         | \$ 54,414,737                  | \$ 14,369,763       | \$ 1,133,640            | \$ 3,324            |
| 11               | 280                        | \$ 285,030,546                 | \$ 39,828,217       | \$ 1,017,966            | \$ 2,639            |
| 12               | 16                         | \$ 23,555,513                  | \$ 10,821,545       | \$ 1,472,220            | \$ 11,037           |

## 4.2 Probabilidad de devolución según frecuencia por $n$ años

Para calcular la probabilidad de devolución de inmuebles para cada año, utilizamos la siguiente fórmula:

$$\text{Probabilidad devolución} = \frac{\# \text{ Sentencias devolución}}{\text{Total Inmuebles en Proceso}}$$

Dado que el total de inmuebles en proceso es de 29,221 en promedio para cada año, aplicamos esta fórmula cada fila de la tabla de frecuencia.

| Cantidad de Años | Sentencias de Devolución | % Probabilidad |
|------------------|--------------------------|----------------|
| 1                | 145                      | ≈0.50%         |
| 2                | 524                      | ≈1.79%         |
| 3                | 367                      | ≈1.26%         |
| 4                | 609                      | ≈2.08%         |
| 5                | 951                      | ≈3.25%         |
| 6                | 476                      | ≈1.63%         |
| 7                | 403                      | ≈1.38%         |

|    |     |        |
|----|-----|--------|
| 8  | 182 | ≈0.62% |
| 9  | 144 | ≈0.49% |
| 10 | 48  | ≈0.16% |
| 11 | 280 | ≈0.96% |
| 12 | 16  | ≈0.05% |

### 4.3 Serie del 2014 – 2024 cantidad de sentencias de devolución

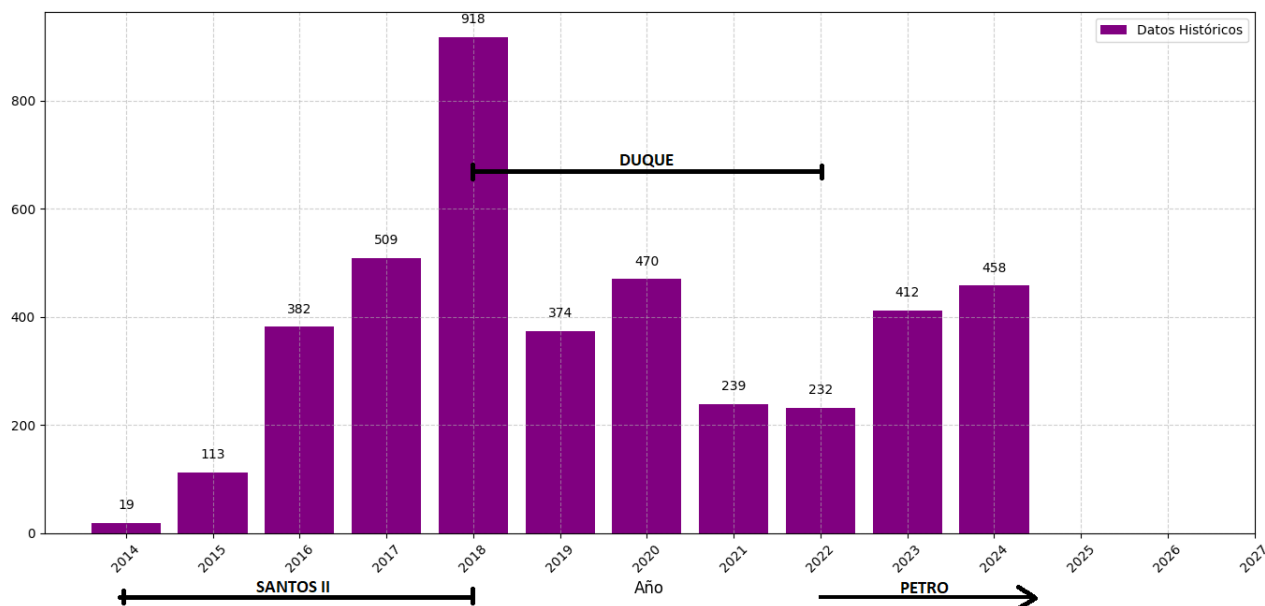
La serie de datos de sentencias de devolución de inmueble al afectado entre 2014 a 2024 refleja la evolución de un indicador clave en el contexto colombiano, que puede estar influenciado por factores económicos, sociales y políticos. A continuación, se presenta un análisis de los valores históricos, la proyección para los años 2025, 2026 y 2027, y su relación con los ciclos políticos durante los gobiernos de Juan Manuel Santos II, Iván Duque y Gustavo Petro.

Los datos históricos de la serie muestran una tendencia fluctuante a lo largo del período de 10 años de 2014 a 2024. Durante el gobierno de Juan Manuel Santos II (2014-2018), se observa un incremento ascendente significativo en los valores de sentencias de devolución de inmueble que estaban en enajenación temprana, alcanzando su punto máximo en 2018 con 918 casos. Este período coincidió con la implementación de políticas clave, como el proceso de paz con las FARC, que pudo haber generado un ambiente propicio para el aumento de este indicador.

En el gobierno de Iván Duque (2018-2022), los valores de la serie experimentaron una disminución notable, con un mínimo de 232 casos en 2022. Este descenso puede estar relacionado con cambios en las políticas públicas y un enfoque diferente en la gestión de los recursos y la seguridad.

Durante los primeros años del gobierno de Gustavo Petro (2022-2024), se observa una recuperación parcial del indicador, con un valor de 458 casos en 2024. Este incremento podría estar asociado con las nuevas políticas implementadas por el gobierno actual, que buscan transformar el modelo económico y social del país.

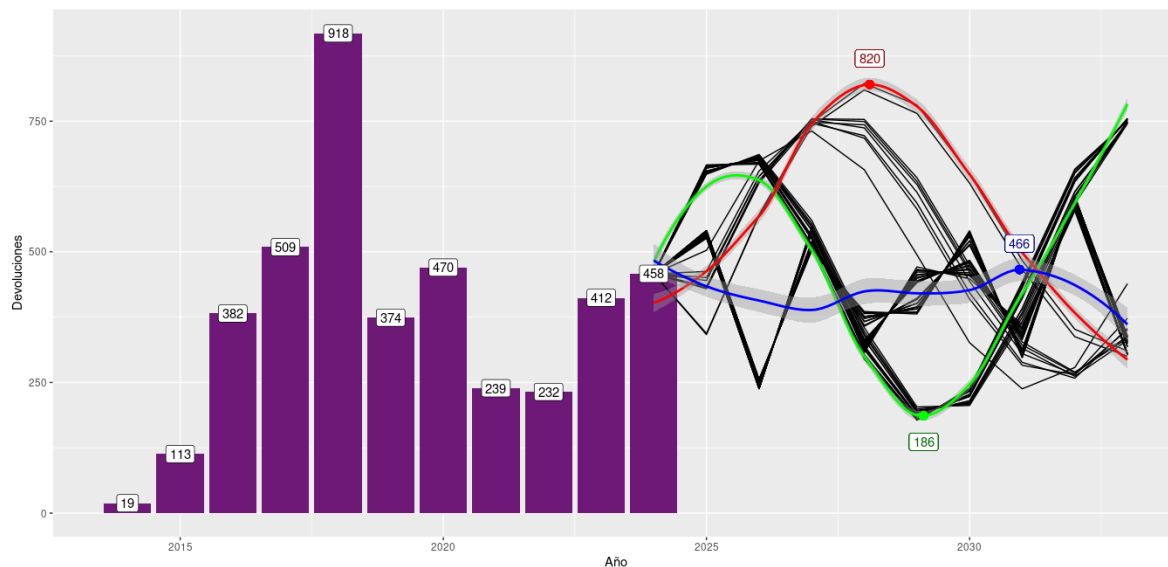
Serie por año de Sentencia de devolución 2014 al 2024



#### 4.4 Predicción a 5 años (2025 – 2029) de cantidad de sentencias de devolución

Con el fin de generar una predicción del número de devoluciones en los próximos 5 años, se consideraron los modelos predictivos de Suavizamiento Exponencial (SES, Holt, Brown). Sin embargo, a través de estos no se logra capturar la diversidad de posibles escenarios futuros, ni consideran una posible estacionalidad de los datos.

Por lo anterior, se acude al modelo de suavizado exponencial de Holt-Winters con el propósito de predecir la cantidad de sentencias de devolución de bienes inmuebles en los próximos 5 años (2025-2029). Los datos históricos abarcan desde 2014 hasta 2024, y el modelo considera tanto la tendencia como la estacionalidad en los datos. Dadas las limitaciones en la información disponible, el ajuste del modelo es muy dependiente de la forma en que se inicialicen los parámetros. Por esta razón, se utiliza una simulación Montecarlo para generar múltiples escenarios posibles. Esta metodología permite estimar un valor máximo y mínimo de devoluciones esperadas en los próximos años, además de una estimación puntual por año.



Los resultados de predicción de cantidad de sentencias de devolución a favor del demandado para los próximos años son los siguientes:

| AÑO  | MÁXIMO | SUAVIZADO | MÍNIMO |
|------|--------|-----------|--------|
| 2025 | 464    | 433       | 627    |
| 2026 | 574    | 405       | 634    |
| 2027 | 753    | 389       | 491    |
| 2028 | 820    | 425       | 285    |
| 2029 | 767    | 420       | 186    |
| 2030 | 643    | 427       | 250    |
| 2031 | 490    | 466       | 429    |
| 2032 | 374    | 431       | 609    |
| 2033 | 293    | 361       | 782    |

A partir de estos valores se generan tres escenarios posibles, usados en los posteriores análisis.

#### 4.5 Cálculo de valores siniestrado por sentencias de devolución a partir, de la predicción a 5 años (2025 – 2029)

Para calcular los valores probables totales de devolución por año del 2025 al 2029, utilizaremos las cantidades predichas por el modelo y las relacionaremos con el **valor de transferencia pública proyectado** de los inmuebles en estado legal "en proceso" a cierre de 2024.

### Datos de Entrada

1. Cantidad de inmuebles en estado legal "en proceso" a cierre de 2024, que no están arrendados, en comodato, en venta, publicados para venta o priorizados para entrega a la ANT:

- **Total:** 25,500 inmuebles.

2. Valor de transferencia pública proyectado de los inmuebles:

- **Total:** \$14.48 billones de pesos COP.

3. **Predicciones de sentencias de devolución (2025-2029):**

- Año 2025: 433 sentencias (valor medio).

- Año 2026: 405 sentencias (valor medio).

- Año 2027: 389 sentencias (valor medio).

- Año 2028: 425 sentencias (valor medio).

- Año 2029: 420 sentencias (valor medio).

### Supuestos

1. **Distribución del valor de transferencia pública:**

- Asumimos que el valor de transferencia pública total de \$14.45 billones de pesos COP está distribuido uniformemente entre los 25,500 inmuebles.

- Por lo tanto, el valor de transferencia pública por inmueble es:

$$\text{Valor por inmueble} = \frac{\$14.467.111.361.771 \text{ COP}}{25500} \approx \$568.542.000 \text{ COP}$$

Cada sentencia de devolución corresponde a un inmueble. Por lo tanto, el **valor de devolución**

por sentencia es igual a \$568.542.000 en promedio:

### Cálculo de los Valores Probables Totales de Devolución

Multiplicamos el número de sentencias predichas por el valor de devolución por sentencia para obtener el valor total de devolución por año.

Fórmula:

$$\text{Valor Total de devolución} = \text{cantidad de sentencias por año} * \text{valor por sentencia}$$

Resultados:

| Año  | Cantidad de Sentencias<br>(Media) | Valor Total de<br>Devolución (COP) | % Devolución<br>/Valor de<br>transferencia<br>pública total |
|------|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 2025 | 433                               | \$ 246,178,686,000                 | 1.7%                                                        |
| 2026 | 405                               | \$ 230,259,510,000                 | 1.6%                                                        |
| 2027 | 389                               | \$ 221,162,838,000                 | 1.5%                                                        |
| 2028 | 425                               | \$ 241,630,350,000                 | 1.7%                                                        |
| 2029 | 420                               | \$ 238,787,640,000                 | 1.7%                                                        |

### 4.6 Procedimiento de generación de estados de cuenta de inmuebles sujetos a sentencia de devolución al afectado

No obstante, los valores de cálculo anteriormente realizado, se debe tener en cuenta que al interior de la entidad existe un procedimiento en cumplimiento de la normatividad legal vigente y según lo establecido en la Metodología de Administración de los Bienes del FRISCO, le sea aplicable un estado de cuenta para los inmuebles no sociales que son objeto de devolución.

Una vez se emite el acto administrativo que ordena la devolución, se procede por el equipo encargado de la gestión financiera de SAE la elaboración del documento definitivo denominado “estado de cuenta”, el cual indica la productividad del bien, la cual es determinada con la identificación de **ingresos y gastos** consignados en los registros contables que ha tenido el

activo durante la administración por parte del FRISCO. En caso de existir ingresos de productividad, se sumarán al valor devolución, por el contrario, el registro histórico de gastos inherentes a la administración del activo restará al valor eventual de devolución al afectado.

## **4. Análisis de los Resultados y conclusiones**

### **1. Tendencia de los Valores de Devolución:**

- Los valores de devolución siguen la misma tendencia que las cantidades predichas de sentencias. En 2025, se espera un valor total de devolución de \$246.18 mil millones de COP, que disminuye en 2026 y 2027, pero aumenta nuevamente en 2028 y 2029.

### **2. Variabilidad:**

- Los valores máximos y mínimos predichos (no mostrados en este cálculo) proporcionan un rango de incertidumbre. Por ejemplo, en 2029, el valor mínimo de devolución podría ser desde 189 sentencias, lo que equivale a \$107.45 mil millones de COP en devolución hipotética.

### **3. Impacto en la creación de valor de transferencia pública:**

La SAE S.A.S. tiene el potencial de generar un valor social de 20.7 billones de COP, sobre bienes que provienen de economías ilícitas y actualmente se encuentran en proceso de extinción de dominio. Siempre que la Nación pueda respaldar el 1.7% en promedio anual de esta cifra, estos bienes podrán aportar al tránsito a una economía productiva, distributiva y participativa.