



PROYECTO DE LEY No. _____ de 2017

“por medio del cual se modifica el Decreto 903 del 29 de mayo de 2017 y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto sanear vacíos jurídicos en el Decreto 903 de 2017, proteger los derechos de las víctimas y precaver el uso indebido de los bienes entregados, incautados, expropiados, retenidos, ocupados, administrados o en poder del Estado Colombiano y que hubieren hecho parte de los activos de las Farc-EP.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el Artículo 01 del Decreto 903 de 2017: *“Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”*. El texto propuesto es el siguiente:

“Artículo 1. Inventario de bienes. Para los efectos de lo dispuesto en los subpuntos 5.1.3.7 y 3.1.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el gobierno y las FARC-EP a los 12 días del mes de noviembre de 2016, y lo dispuesto en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo No 1 de 2017, las FARC-EP elaborarán un inventario de sus bienes y activos dentro del término o plazo que habrá de coincidir con la fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, ZVTN, y Puntos Transitorios de Normalización, PTN.

El inventario de bienes será verificado por una comisión integrada por el Fiscal General de la Nación o su delegado, el jefe negociador del Gobierno o su delegado, un delegado de las Farc, un representante de víctimas y un representante de la oposición. La verificación no impide que se incorporen bienes que en el curso de investigaciones se vinculen al proceso, ni tampoco impide el ejercicio de la acción ordinaria frente a aquellos bienes no declarados por Farc y no requeridos por la Comisión.

Con el ánimo de brindar garantías a los derechos de las víctimas, será excluido de todos los beneficios que otorga la Jurisdicción especial para

la Paz y en general de los otorgados por el Acuerdo Final aquel que falte u oculte total o parcialmente la verdad, así como quien arrebate, sustraiga, retenga, oculte, extravíe, destruya, posea transforme, enajene, disimule o por cualquier otro medio o por interpuesta persona disponga de bienes, dineros, cuentas, títulos valores, activos, participación en sociedades, acciones en el mercado bursátil o caletas que debieron ser declarados, inventariados y/o entregados al Estado, organismo internacional o entidad encargada de su receptación o encubra su verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derechos sobre tales, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen. También será excluido quien teniendo la obligación o el deber de reparar a sus víctimas se abstenga de hacerlo.”

ARTÍCULO 3. Modifíquese el Artículo 02 del Decreto 903 de 2017: “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”. El texto propuesto es el siguiente:

“Artículo 2. Entrega de inventario. Elaborado el inventario de bienes y activos referido en el artículo anterior, este será entregado formalmente por los representantes de las FARC EP a la Misión de las Naciones Unidas y al Mecanismo de Monitoreo y Verificación, quienes deberán hacerlo llegar a la comisión de verificación de inventario de bienes, quienes después de obtener un consolidado avalado lo entregarán al Gobierno nacional para que éste lo incorpore al patrimonio autónomo al que se refiere el artículo 3 de este decreto.

En consonancia con lo dispuesto en el punto 5.1.3.7. los bienes y activos que no hayan sido inventariados una vez concluido el proceso de dejación de armas, recibirán el tratamiento que establece la legislación ordinaria, con las consecuencias previstas en el artículo 1 del presente Decreto.”

ARTICULO 4. Modifíquese el Artículo 03 del Decreto 903 de 2017: “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”. El texto propuesto es el siguiente:



“Artículo 3. Fondo de Víctimas. Créese un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia que servirá de receptor de todos los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados y los que posteriormente se incorporaren al proceso producto de investigaciones o entrega voluntaria. En contrato fiduciario se indicará los términos de administración del mismo, el destino que habrá de dársele al patrimonio a su cargo, y los criterios que deberá tener en cuenta para monetizar los bienes y acciones que reciba. El Fondo referido será gobernado por un Consejo Fiduciario cuya administración será decidida y constituida por el Gobierno nacional.

La administración del fondo fiduciario la hará la entidad que defina el Gobierno nacional conforme a la normativa aplicable. Facúltese al Gobierno nacional para reglamentar el mecanismo y los términos para permitir la transferencia de los bienes al patrimonio autónomo.

Parágrafo: Establézcase una comisión en el congreso de la república, que desarrollará la vigilancia, evaluación y control sobre las acciones competentes a la operación fiduciaria del fondo de víctimas. Su elección y representación será definida en cada una de las cédulas legislativas de Senado y Cámara de Representantes, por votación, con un total de 3 miembros representantes por cada una, de los cuales por lo menos uno deberá ser designado por la oposición.”

ARTÍCULO 5. Modifíquese el Artículo 04 del Decreto 903 de 2017: “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”. El texto propuesto es el siguiente:

“Artículo 4. Finalidad del Fondo. Con los bienes y activos incluidos en el mencionado inventario se procederá únicamente a la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral.

La incorrecta administración de dicho fondo se considerará falta disciplinaria gravísima.

Parágrafo. Por ningún motivo podrán emplearse los recursos dispuestos para la reparación material de las víctimas en actividades diferentes a las establecidas en el presente decreto.”

ARTÍCULO 6. Modifíquese el Artículo 05 del Decreto 903 de 2017 Senado: “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”. El texto propuesto es el siguiente:

“Artículo 5. Derechos de las víctimas. La puesta en marcha de las medidas contempladas en esta norma no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos actualmente adquiridos de las víctimas.

En todo caso las víctimas tendrán derecho como mínimo a los siguientes:

- a) A recibir, durante todo el procedimiento, un trato humano y digno;*
- b) A la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor;*
- c) A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de los Acuerdos y de esta Ley;*
- e) A recibir desde el primer contacto con las autoridades información pertinente para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos que conforman las circunstancias del injusto del cual han sido víctimas;*
- f) A que se consideren sus intereses al adoptar una decisión discrecional sobre el ejercicio de la persecución del injusto;*
- g) A ser informadas sobre la decisión definitiva relativa a la persecución penal; a acudir, en lo pertinente, ante el juez de control de garantías, y a interponer los recursos ante el juez de conocimiento, cuando a ello hubiere lugar;*
- h) A ser asistidas durante el juicio y el incidente de reparación integral, por un abogado que podrá ser designado de oficio;*



i) A recibir asistencia integral para su recuperación en los términos que señale la ley;

j) A ser asistidas gratuitamente por un traductor o intérprete en el evento de no conocer el idioma oficial, o de no poder percibir el lenguaje por los órganos de los sentidos.

k) Los demás previstos en la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes.

Parágrafo. Los juicios que se efectúen en desarrollo de la JEP serán público y solo podrá limitarse el acceso público o a la prensa cuando condiciones de grave perturbación del orden público así lo ameriten.”

ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De lo Honorables Congressistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

Las víctimas deben ser la parte central del Acuerdo, pero no solamente a *vox populi*, sino que dicha finalidad debe materializarse en el andamiaje jurídico que compone la implementación del nuevo Acuerdo Final. Es por esto, que se ve con gran preocupación que el Decreto 903 de 2017 contrario a lo esperado -que era procurar por la reparación material de las víctimas por parte de los victimarios- se instauró lo que el gobierno ha denominado “Fondo de Víctimas” pero que claramente no es otra cosa que un “Fondo para Victimarios”.

Aspectos como insertar la “reincorporación económica de las Farc” dentro de la finalidad del Fondo y no fijar parámetros claros de participación en la distribución de los bienes declarados por las Farc, permiten descubrir la oscura finalidad de la aludida figura, cual es, legalizar los activos de las Farc para redistribuirlos entre sus militantes.

Así las cosas, no contento el gobierno con facilitarle a las Farc la realización de un inventario de bienes amañado (recuérdese que las Farc en comunicado del 01 de octubre de 2016 manifestaron que el inventario de bienes lo harían con total libertad y sería aceptado por el gobierno de buena fe¹) y costear el exagerado costo de la implementación de los Acuerdos, va a permitir que lo poco que declaren les sea restituido. Claramente estamos frente a la mayor operación de lavado de activos.

Se hace necesario entonces modificar la normatividad objeto de controversia en aras de precaver conductas que atenten contra la transparencia y legalidad que debería guardarse en procesos como este, al tiempo que se hace imperativo salvaguardar los derechos de las víctimas procurando su reparación por parte de los victimarios, para así afectar en la menor medida de lo posible el erario.

¹ <http://www.semana.com/nacion/articulo/partido-politico-de-las-farc-tendria-un-capital-de--3565-millones/527586>

2. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto sanear vacíos jurídicos en el Decreto 903 de 2017, proteger los derechos de las víctimas y precaver el uso indebido de los bienes entregados, incautados, expropiados, retenidos, ocupados, administrados o en poder del Estado Colombiano y que hubieren hecho parte de los activos de las Farc-EP.

3. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

3.1. Alcance del artículo 4 del Decreto 903 de 2017

El centro de la problemática se encuentra en el artículo 4 del Decreto 903 de 2017 vigente, el cual dispone:

*“Artículo 4. Finalidad del Fondo. Con los bienes y activos incluidos en el mencionado inventario se procederá a la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral y **la implementación de los programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final.**” (subrayas fuera de texto)*

El punto 3.2.2. del Nuevo Acuerdo Final no trata temas de víctimas, sino que desarrolla programas para la reincorporación económica de las Farc, entre ellos se destaca:

- La asignación de presupuesto para los centros de pensamiento y formación política (punto 3.2.2.2. pág. 72).
- La entrega de una suma de ocho millones de pesos a los miembros de las Farc (punto 3.2.2.6. literal c. pág. 74).
- La asignación del 90% de un salario mínimo a los miembros de las Farc durante los 24 meses posteriores a la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (punto 3.2.2.7. pág. 75).
- La asignación de una suma equivalente a dos millones de pesos para cada uno de los miembros de las Farc por concepto de “normalización” (punto 3.2.2.7. pág. 75).
- El pago de seguridad social a los miembros de las Farc durante dos años (punto 3.2.2.7. pág. 75).



Es lamentable que se malverse un fondo que se supone debería crearse para la reparación de las víctimas del conflicto armado, convirtiéndolo en la mayor empresa conocida en la historia del narcotráfico destinada al lavado de activos, pues, bienes que tienen origen en la ilegalidad, después del inventario de bienes integrarían el patrimonio de las Farc bajo la figura de la reincorporación económica.

Según cálculos del Fiscal General de la Nación, los bienes que las Farc aún tienen en su poder estarían avaluados en “varios billones de pesos”², y, una vez inventariados, podrían incluso pasar a ser administrados por el grupo terrorista para financiar su participación política y distribuir su riqueza entre sus miembros de forma legal y bajo el velo de programas de reincorporación económica³.

El artículo cuarto establece dos finalidades, sin embargo, no define el porcentaje en el que se distribuirán los bienes de las Farc para dar cobertura a cada uno de los ítems.

Resulta totalmente incoherente que un Fondo que se denomina “de víctimas” sea destinado para beneficiar a victimarios sin importar la figura o denominación que pretenda dársele a ello, pues en este caso reincorporación económica y lavado de activos son equiparables en la medida que en últimas lo que se está logrando a través del Decreto en mención es que dineros ilegales de las Farc pasen a ser parte del patrimonio de las Farc.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el artículo primero del Decreto en estudio indica que “*las FARC-EP elaborarán un inventario **definitivo** de sus bienes y activos*” y en ningún aparte del Decreto se desarrolla un procedimiento de verificación y/o modificación del inventario, como si se sugiriera que el mismo va a ser aceptado de buena fe por el gobierno y sin posibilidad de presentar observaciones lo cual es sumamente grave. Es de recordar que en comunicado emitido por las Farc el 01 de octubre de 2016 manifestaron que esa declaración de bienes la harán “de manera totalmente libre” y como parte del proceso de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas con el Gobierno, que incluye la reunión de los miembros de la guerrilla en las llamadas Zonas

² <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-tienen-varios-billones-en-bienes-fiscal-general-nestor-humberto-martinez/527507>

³ <http://www.semana.com/nacion/articulo/partido-politico-de-las-farc-tendria-un-capital-de-3565-millones/527586>



Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) antes de su desmovilización definitiva.⁴

En ese proceso, representantes de las Farc “acordarían con representantes del gobierno los procedimientos y protocolos para inventariar los bienes incluidos en lo que hemos venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos”, agregó el comunicado.⁵

En el mismo comunicado “Las Farc-EP manifiestan que los recursos por inventariar integran su economía de guerra y que por razones de ética política nunca hicieron ni hacen parte de patrimonios individuales”.⁶

Según esa guerrilla, todo lo que poseen estará incluido en ese inventario, por lo cual **“declaran desde ahora mismo que no cuentan con recursos monetarios si no monetarios adicionales a los que van a ser declarados durante el proceso de dejación de armas”**.⁷

Si partimos del hecho de que desde el inicio de las negociaciones y hasta ahora las Farc se han empeñado en minimizar su existencia de su inmensa riqueza e incluso negarla, resulta fácil cuestionarse sobre las supuestas ventajas económicas que traería la paz, dado el déficit que afronta actualmente el país y la incalculable inversión que requerirá la ejecución de los acuerdos, la manutención de los miembros de las Farc y de sus campañas políticas⁸.

Durante muchos años permaneció en el anonimato la gran fortuna que habían podido amasar las Farc durante más de 50 años dedicados a actividades criminales como el narcotráfico, el secuestro, la minería ilegal o la extorsión entre otras. Sin embargo, no fue sino hasta cuando *Forbes*, una de las revistas económicas más importantes del mundo publicó el listado de las *diez organizaciones terroristas más ricas del mundo*⁹, que quedó en evidencia y se conoció de manera más actualizada y con una voz tan reconocida del periodismo

⁴ <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-declaracion-de-bienes/496337>

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ El 05 de junio de 2017CNE pidió \$3.565 millones para financiar partido político de Farc.

<https://www.elheraldo.co/colombia/cne-pide-3565-millones-para-partido-de-farc-en-plena-polemica-por-sus-bienes-369419>

⁹ <https://www.forbes.com/pictures/54f4e6ffda47a54de8244052/3-farc---annual-turnover-/#4e3f79255646>

económico, el músculo financiero de ese grupo terrorista. Así las cosas, con ingresos superiores a los \$600 millones de dólares al año, las Farc ocupan el tercer puesto en la lista de los grupos terroristas con más ingresos en el mundo, solo superados por ISIS y HAMAS.

Posterior a eso, vinieron otras publicaciones¹⁰ de medios tan importantes como *The Economist* que empezaron a dar pistas sobre el total de la fortuna que podían tener en su poder las Farc. De acuerdo con el prestigioso diario británico, a 2016 la fortuna del grupo terrorista superaría los \$10.500 millones de dólares.

Ello sin desconocer las pruebas que demuestran que hermanas de Jorge Torres Victoria, alias Pablo Catatumbo, tienen propiedades en Costa Rica cuyo avalúo es cercano a los 35 millones de dólares.¹¹ Asimismo el Estado colombiano tiene un inventario de 3.389 bienes incautados a las Farc, hasta ahora los bienes que ha decomisado tienen un valor de \$1,1 billones¹².

También es necesario tener en cuenta el del análisis de 5.500.000 documentos obtenidos en operaciones militares y de policía, que las Farc tenían varios billones de pesos en bienes¹³ por parte de la Fiscalía en los cuales se han ubicado datos completos de testafierros y listado de bienes muebles, inmuebles, dinero, cuentas entre otros que aún están en poder del grupo guerrillero valuados en más de un billón de pesos,¹⁴ y eso, sin contar con los demás de los que aún no se tiene conocimiento.

De acuerdo con el ente acusador, se trataría de miles de bienes inmuebles urbanos y rurales, automotores, dinero en efectivo, ganado, empresas y establecimientos de comercio que ya se han podido identificar. De esta manera, se ha logrado que el Estado consolide por sí mismo un inventario de los bienes de

¹⁰ <https://www.economist.com/news/americas/21697008-government-may-never-get-its-hands-guerrillas-ill-gotten-gains-unfunny-money>

¹¹ <http://www.elsalvador.com/articulo/internacional/solicitan-costa-rica-que-investigue-bienes-hermanas-jefe-Farc-100267>

¹² <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/bienes-incautados-las-farc-superan-el-billon-de-pesos-fiscal-general-articulo-696993>

¹³ <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-tienen-varios-billones-en-bienes-fiscal-general-nestor-humberto-martinez/527507>

¹⁴ <http://www.elespectador.com/noticias/politica/tenemos-el-inventario-de-los-bienes-de-las-farc-fiscal-nestor-humberto-martinez-articulo-696916>



las Farc producto de una ardua investigación, lo cual impedirá, como se pretendió establecer en La Habana con complicidad del Gobierno Nacional, que el grupo terrorista presente un inventario amañado y reducido que buscaría quedarse con gran parte de esa fortuna criminal para financiar sus futuras campañas políticas. De esa forma, el inventario que presenten las Farc a más tardar el día +180, que debido a que fueron corridos los cronogramas quedó para el próximo 1 de agosto, podrá ser confrontado con lo que han podido constatar previamente las autoridades colombianas en base a procesos investigativos que ya indican un patrimonio de varios billones de pesos.

Al pronunciamiento inicial del Fiscal General se sumaron otros altos funcionarios del Estado como es el caso del Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo y el Contralor General de la Republica, Edgardo Maya, quienes han indicado adicionalmente que aquellos bienes no declarados por las Farc serán objeto de extinción de dominio¹⁵ de acuerdo con lo que dispone el ordenamiento jurídico nacional.

El 29 de mayo de 2017, fue expedido por parte del ejecutivo el decreto 903 de 2017, el cual hace parte de un gran paquete de decretos legislativos expedidos por el ejecutivo de manera “expres”, haciendo uso de las últimas horas en las que contaba con facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Republica para expedir decretos con fuerza de ley. En lo que respecta específicamente a ese decreto, solo fueron necesarias un par de horas para que funcionarios como el mismísimo Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, se refiriera a este como una “chambonada”¹⁶, con lo que termina de quedar claro que la expedición apresurada y sin poco análisis de dicho acto administrativo amerita la presentación de un proyecto de ley que sanee los múltiples vacíos que dicha norma jurídica contiene.

Si a lo anterior se suma que la guerrilla ha reiterado ante el pueblo colombiano e incluso ante la comunidad internacional, contradiciendo estudios y reportajes de medios tan prestigiosos como *Forbes* o *The Economist*, que no tienen plata¹⁷, se puede dilucidar que la creación de este fondo, tal y como se encuentra plasmado

¹⁵ http://caracol.com.co/radio/2017/07/07/nacional/1499445701_490590.html

¹⁶ <http://www.eluniversal.com.co/colombia/el-decreto-sobre-los-bienes-de-las-farc-es-una-chambonada-sergio-jaramillo-254807>

¹⁷ http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151216_farc_colombia_conflicto_ivan_marquez



actualmente en el decreto 903 de 2017, iría en su mayoría dirigido a la guerrilla misma, con lo que sin duda se podría estar en presencia de la operación de lavado de activos más grande en la historia de Colombia con aquiescencia del gobierno nacional tal y como lo ha manifestado el propio Fiscal General de la Nación en varias oportunidades.

Y es que esa gran operación de lavados de activos a la que se ha referido el jefe del ente acusador en varias oportunidades ya ha emprendido camino con la creación de ECOMÚN el pasado 4 de julio. Se trata de la nueva y primera empresa cooperativa de las Farc, la cual estará conformada por excombatientes del grupo criminal y tendrá como objeto social “adelantar proyectos productivos encaminados a fortalecer la reinserción económica y social de los excombatientes¹⁸”. Sin duda, ésta cooperativa será uno de los tantos vehículos que podrán utilizar las Farc para llevar a cabo la operación de lavado de activos mencionada anteriormente, ya que serán estas mismas asociaciones las que recibirán los recursos del fondo de víctimas.

Resulta entonces irónico que Enrique Santiago¹⁹ abogado de Farc diga que no tienen dinero para reparar víctimas invirtiendo la carga indemnizatoria para que los mismos colombianos a través del erario paguemos gran parte de nuestra propia indemnización y adicionalmente contribuyamos a pagarles un aproximado de **\$25.934.687,2** por guerrillero (\$8.000.000 para un proyecto productivo, más \$2.000.000 por concepto de normalización y más el 90% de un SMLMV por dos años lo que equivaldría en salarios mínimos de hoy a un total de \$15.934.687,2) sin contar con los pagos a seguridad social y demás prerrogativas como acceso prioritario a programas sociales (educación, vivienda, salud, entre otros).

Se hace imperioso entonces que en el inventario de bienes y en el Fondo de víctimas se garanticen varios aspectos a saber:

- Transparencia en el inventario, lo cual se logra con participación activa de las propias víctimas y de la oposición.
- Fuerza vinculante del inventario de activos presentado por la Fiscalía.

¹⁸ <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/anuncian-formalmente-la-creacion-de-ecomun-la-nueva-cooperativa-de-las-farc.html>

¹⁹ http://caracol.com.co/programa/2015/09/28/6am_hoy_por_hoy/1443445186_932654.html

- Disponer consecuencias graves al ocultamiento de activos.
- Destinación exclusiva de los bienes de Farc a la reparación de víctimas.
- Garantía de los derechos de las víctimas permitiendo por lo menos que se garanticen los mínimos del sistema procesal penal vigente.

3.2. Indebida motivación.

Al analizar el punto 5.1.3.7. del nuevo Acuerdo Final -que es el fundamento de la exposición de motivos del Decreto Ley 903 de 2017²⁰- no se observa en ninguno de sus apartes la inclusión de los programas de reincorporación económica, política y social de las Farc dentro de las medidas de “[a]decuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas”, todo lo contrario, en el mismo punto se indica que el tema de la reincorporación de las víctimas de las Farc (ni siquiera las Farc en general, sólo sus supuestas víctimas) es un aspecto diferente que debe desarrollarse en el punto que corresponda a ese tema en particular, a continuación se cita el texto del Acuerdo Final al que se hace alusión:

“Las medidas de reparación de miembros de las FARC-EP que hayan sido víctimas se discutirán en el punto de la Agenda relativo al proceso de reincorporación.”²¹

Pero el gobierno contrario a lo previsto en el Acuerdo Final quiere desarrollar el tema presupuestal de la reincorporación de todos los miembros de las Farc en un rubro que debe estar destinado exclusivamente a las víctimas.

También se observa que el artículo 4 del Decreto en estudio carece de unidad de materia y coherencia, pues pretende que en un Fondo que se denomina “Fondo de Víctimas” se destinen recursos a los victimarios, lo cual a más de incoherente es contradictorio.

Aunado a lo anterior, con extrañeza se observa que en la pág. 1 inciso final del punto 1 del considerando se delimita el alcance del articulado del decreto al desarrollo de los puntos 2.1.2. y 3.4. que tratan el “Acuerdo sobre garantías de

²⁰

²¹ Acuerdo Final, punto 5.1.3.7. pág. 185 párrafo 7 segunda viñeta.

seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”; sin embargo, los temas que desarrolla el articulado del Decreto están referidos inventario de bienes, Fondo de Víctimas, derechos de las víctimas y “reincorporación económica y social de Farc”, es decir, la temática de este punto inicial de la parte motiva y del articulado son disimiles.

Extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias

Al referirse a la competencia del Presidente para expedir decretos legislativos en virtud a las facultades extraordinarias asignadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte Constitucional explicó:

“En lo pertinente dijo, entonces, que “[e]n desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final”.²² Obsérvese entonces que esta exigencia directamente estatuida en el Acto Legislativo 1 de 2016, requiere para los decretos leyes *conexidad teleológica*. La conexidad teleológica significa entonces probar que el acto enjuiciado es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final, en la forma específica en que debe serlo de conformidad con el Acto Legislativo 1 de 2016. Pues bien, este último acto reformativo habilita al Presidente de la República solo para expedir decretos leyes cuyo contenido tenga por objeto “facilitar” o “asegurar” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final (art 2). La conexidad teleológica, en este contexto, supone entonces mostrar su potencial o bien para “facilitar”

²² Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa. AV Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva. SPV Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos. SV Luis Guillermo Guerrero Pérez).

o bien para “asegurar” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final (AL 1 de 2016 art 2).”²³

“Los decretos leyes dictados con base en la habilitación legislativa del artículo 2, Acto Legislativo 1 de 2016, deben entonces facilitar o asegurar la implementación o desarrollo del Acuerdo final. Esta relación instrumental específica debe surgir en principio de la propia configuración del decreto ley, y por lo mismo debe ser susceptible de advertirse con la lectura de sus disposiciones o de su exposición de motivos pues, como se indicó, en todo decreto ley debe haber una motivación que explique o justifique las normas que contiene. Pero no bastaría con que alguna parte del decreto justifique su conexidad teleológica con el Acuerdo final, **pues debe haber además congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley.**²⁴ Mientras la exigencia de motivación expresa responde al principio de publicidad y a los derechos al debido proceso y a defender la Constitución, el deber de conexidad entre las normas y las motivaciones busca garantizar el principio de interdicción de la arbitrariedad, que está implícito en todo Estado de derecho (CP art 1). Por lo tanto, en los decretos leyes especiales debe haber conexidad probada entre la exposición de motivos y sus propias disposiciones.”²⁵ (subrayas y negrilla fuera de texto)

Al examinar con detenimiento la parte motiva del Decreto Ley 903 de 2017 se establece que en la misma no se hace la más mínima mención a los programas de reincorporación económica, social y/o política de las Farc o al punto 3.2.2. del acuerdo final, simplemente aparece mágicamente en el articulado infiltrado dentro del Fondo cuya destinación debía ser únicamente satisfacer las medidas de reparación material a las víctimas, pero lo desdibujan convirtiéndolo en una empresa de lavado de activos de las Farc.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-174/17. Referencia: Expediente RDL-002, Revisión constitucionalidad del Decreto ley 121 de 2017 ‘por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991’. Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

²⁴ En la sentencia que revisó el Decreto ley 2204 de 2016 ‘por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio’, correspondiente al expediente RDL-001, la Corte Constitucional reconoció que además debe haber conexidad entre las normas del decreto ley y sus motivaciones. Sentencia C-160 de 2017.

²⁵ Ob. Cit. C- 174/17



Más extraño aún es que en la parte motiva del acto administrativo se hace referencia a los puntos 2.1.2. y 3.4. relacionados con las garantías de seguridad de las Farc, pero que no tienen ningún tipo de vínculo con temas de víctimas o de reincorporación de la guerrilla.

3.3 De los hechos económicos que genera la reincorporación social y económica a la vida civil de las Farc – EP.

Conforme a lo establecido por el artículo 4° del Decreto Ley 903 de 2017, y dados los lineamientos de distribución en forma de dinero a los actuales miembros desmovilizados de las Farc, y de acuerdo a la presente exposición de motivos, es notable la ausencia total del reconocimiento a las víctimas, en la medida que el contexto generaliza el escenario económico con la vida civil de reincorporación.

En este orden de ideas, las víctimas no se tienen en cuenta en ninguno de los criterios contenidos en el punto 3.2.2 del acuerdo final, ya que la distribución de recursos monetarios no se refiere a la organización de una estructura de reparación material de las víctimas del conflicto, sino que al contrario, puede interpretarse como la reparación material de los excombatientes de las Farc.

La racionalidad económica del acto por medio del cual se crea un fondo para la reparación material de víctimas, es confusa, por cuanto no destaca las características del grupo de afectados, ni reconoce las condiciones sobre las que “probablemente” se llegue a una reparación justa, conveniente y equiparable a los efectos negativos que pudieron tener las afectaciones materiales de los involucrados directa e indirectamente por las acciones del grupo armado (en transición a la vida civil)

Es así, como se hace imperioso, recurrir a la forma como, en el “*acuerdo final para la paz*” se relativiza el concepto “víctimas” y en su lugar se conjuga un escenario diferente al que requiere la reparación material, como se prevé de acuerdo al decreto aquí analizado. Lo que en principio, dejaría por fuera la unidad de materia, al considerarse como un acto subjetivo de juicio prematuro sobre la condición establecida por en el artículo 4° que establece la Finalidad del fondo.

Por lo tanto, el decreto 903 de 2017, carece de la fundamentación que funge el criterio legal sobre la destinación de recursos materiales (sujetos de monetización)

y aquellos directamente relacionados con dinero fiduciario a que haya lugar, lo que se sustenta por la siguiente clasificación:

1. Los artículos 3° y 4° del Decreto Ley 903 de 2017, son genéricos en principio y no establecen más allá de la creación de un fondo de víctimas y la función fiduciaria que sobre el particular tuviere efectos para el contrato de administración, siendo evidente la falta de unidad de materia entre las condiciones legales de creación propia del fondo y el fondo de víctimas, en principio no existe en el acuerdo final de paz, como se dijo antes, sino que viene a ser una extensión de lo que se manifiesta como la reincorporación de los miembros de la Farc a la vida económica, de ahí que el punto 3.2. hable de una “Reincorporación de las Farc a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político - de acuerdo con sus intereses”
2. El punto 3.2.2 que habla de reincorporación económica y social, se expone la constitución de una organización de economía social y solidaria, denominada, Economías sociales del común ECOMUN, no se habla de competencias económicas de administración de fondos ni tampoco aparece el concepto de víctimas, aun cuando en el Decreto Ley, establece la implementación de los programas contemplados en este punto.
3. El fondo de víctimas, contemplado en el artículo 3° parte de un patrimonio autónomo, conformado por los bienes entregados por las Farc siempre y cuando el inventario de los mismos sea de la mayor rigurosidad, objetividad y claridad, conforme a la obligación adquirida, que de no ejecutarse, será considerado como una falta gravísima, no obstante, en cuanto a la estructura del fondo, manejo del contrato fiduciario, proyección de los recursos para reparación y garantías de ejecución dejan un vacío en lo jurídico y lo técnico de la materia, por cuanto la incertidumbre sobre el funcionamiento del fondo no puede establecerse por la casualidad y libertad de elaboración de un contrato fiduciario sin el previo reconocimiento y garantía de los montos disponibles, aun cuando lo acordado sea interpretado como el compromiso de la Farc por la realización de un inventario de bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados.

4. El principio del fondo conforme al acuerdo final para la paz será el de desarrollar un encadenamiento hacia delante de la nueva economía de las Farc hacia la vida civil, donde se destaca el interés general, manifestado por la asociatividad a través de ECOMUN, y la distribución cuantificable de los recursos para el desarrollo de proyectos productivos, mas no para la reparación de víctimas. De ahí, que llama la atención el siguiente párrafo consignado en el acuerdo final y que se cita como viene:

“Se constituirá por una sola vez un Fondo para la ejecución de proyectos productivos y de servicios del proceso de reincorporación económica y social a través de ECOMÚN, cuya viabilidad será verificada previamente por el CNR. Los recursos correspondientes a las personas que decidan participar en proyectos colectivos (ver literal c del punto 3.2.2.6.) a través de ECOMÚN, que hayan sido identificados y viabilizados, serán transferidos por el Gobierno Nacional a ECOMÚN, a más tardar treinta (30) días después de la viabilización de cada proyecto. El valor del fondo dependerá del número total de asignaciones para los hoy integrantes de la Farc que hayan optado por esta opción. En cualquier caso, ECOMÚN presentará informes periódicos de ejecución de recursos provenientes del Estado ante el CNR” (pg. 75).

Toda la reincorporación económica y social como lo establece el punto 3.2.2 desarrollado por el artículo 4º del decreto ley 903 de 2017, está basada en la institución de economía solidaria que para efectos se constituirá bajo el nombre de ECOMUN, por consiguiente, es incierto y confuso el hecho generador de un fondo específico a las víctimas. De ahí, que sobre los activos que conformaran dicha institución se pueda inferir con total certeza la deslocalización económica de ajuste gradual que tendrá el fondo mencionado por el correspondiente decreto que lo desarrolla.

5. El Decreto Ley 903 de 2017 considera dos puntos importantes que desarrollan el Fondo de Víctimas y que deben estar plenamente identificados y diferenciados para sus efectos:
Por un lado, hay que separar lo que se define por reparación material de víctimas de aquello que considera la distribución de recursos financieros y bienes materiales contemplados en la reincorporación civil y económica de los integrantes de las Farc.



En segundo lugar, el fondo de víctimas es una categoría especial y exclusiva de víctimas que no debe confundirse de aquellos recursos con los que cuenta la institución ECOMUN para fines particulares de los miembros en proceso de reincorporación a la vida civil.

Por lo tanto, a pesar que el decreto establece un fondo de víctimas, confunde a la estructura económica del mismo la distinción entre lo que es propio de aquellos afectados directa e indirectamente por el conflicto armado y aquellos que en adelante se definen como miembros de reincorporación económica a la vida civil.

Lo anterior, nos lleva a inferir que, si bien el fondo de víctimas depende del inventario de recursos patrimoniales monetizados y no monetizados, ECOMUN es otra extensión que contiene además un fondo de participación mutua conformado por los aportes de los miembros en proceso de reincorporación que voluntariamente aporten los recursos destinados por el gobierno nacional para tal fin.

Así las cosas, el decreto no establece diferencias mayores al determinar el desarrollo del fondo a partir del punto 3.2.2 del acuerdo final para la paz, porque no permite interpretar la heterogeneidad de los criterios de utilización de recursos en la etapa final. Como resultado, el Decreto 903 de 2017 crea un fondo que se refiere a un componente exógeno a los contenidos del numeral 3.2.2 del acuerdo final.

Con todo lo anterior, se establece que en materia de reparación de víctimas, la creación de un fondo especial y exclusivo, es sujeto de una interpretación vaga de la materia, que se encuentra inconclusa por la falta de información, estructura y aplicación de la norma, siendo contraproducente el destino final de los recursos bajo el supuesto que no se incorporan los derechos de las víctimas.

Cabe anotar el vacío jurídico que al respecto deja la formulación de reconocimiento de víctimas en cabeza del juicio de las Farc, en cuya estructura se formulan los intereses particulares de esta organización en transición.

En consideración, los efectos de un fondo con patrimonio autónomo y bajo la administración de un contrato fiduciario una vez establecido el inventario

presentado por las Farc debe demostrar la capacidad operativa y sostenibilidad financiera para reparar materialmente a las víctimas, con destinación específica y bajo la regulación de una comisión especial, más allá de los requerimientos exigidos por el Decreto Ley 903 de 2017, máxime cuando las actuaciones sobre la sociedad civil, han representado externalidades negativas por encima de los derechos de las víctimas.

La regulación de activos financieros y aquellos monetizables no debe quedar a discrecionalidad del reconocimiento que sobre el inventario realicen las Farc sin previo concepto de las autoridades que en materia económica regulan acciones de una estructura como la que se expone.

De lo contrario, el fondo de víctimas puede convertirse en un flujo con recursos inciertos y altamente susceptibles de entrada y salida de activos sin ser destinados específicamente a la reparación material de víctimas.

3.4 Víctimas

El origen de la palabra “víctima” proviene del latín “víctima” y algunas interpretaciones indican que puede significar “destinado al sacrificio, vencido o derrotado”. Dentro de las definiciones que existen, se encuentra que es la persona que padece un daño o un perjuicio grave, por oposición a quien lo causa, también es aquella persona que sufre violencia ilícita, ilegal o injusta en sí o en sus derechos, es la persona que sufre las consecuencias de las maniobras de otra o de las cosas o de acontecimientos nefastos, y para efectos del tema que nos convoca, la ley 1448 de 2011²⁶, las define como aquellas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Asimismo el Acuerdo Final reconoce a las víctimas en las siguientes palabras: *“El reconocimiento de las víctimas: Es necesario reconocer a todas las víctimas del conflicto, no solo en su condición de víctimas, sino también y principalmente, en su condición de ciudadanos con derechos”*. Reconocimiento que se queda corto si tenemos en cuenta que dentro del discurso de los Acuerdos se pregonó la centralidad de las víctimas.

²⁶ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Una de las banderas del Gobierno Nacional en el marco del Proceso de Paz, fue la “centralidad de las víctimas”, y en repetidas ocasiones escuchamos que sus derechos no son negociables, tal como lo contempla el Acuerdo Final al referirse a la *“Satisfacción de los derechos de las víctimas: **Los derechos de las víctimas del conflicto no son negociables**; se trata de ponernos de acuerdo acerca de cómo deberán ser satisfechos de la mejor manera en el marco del fin del conflicto”*, que sus derechos son a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición y que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo.

De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la superación de la impunidad, depende del reconocimiento efectivo de los tres derechos de las víctimas: el derecho a la verdad y a la memoria, el derecho a la justicia y el derecho a la reparación.

En el marco de estas tres premisas, tenemos que:

- **Derecho a la verdad:**

Con relación a este punto, el Acuerdo dice:

“El esclarecimiento de la verdad: Esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y sus efectos, es parte fundamental de la satisfacción de los derechos de las víctimas, y de la sociedad en general. La reconstrucción de la confianza depende del esclarecimiento pleno y del reconocimiento de la verdad”.

Las víctimas necesitan saber la verdad y reconstruir la memoria histórica, esto reivindica su lucha para poder cerrar ciclos y encausar su vida hacia el perdón y la reconciliación. Pero es claro que la verdad sin justicia y sin reparación, no pueden cerrar por sí solas las brechas deterioradas de un conflicto. Si bien se aplaude la creación de una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, se pone en tela de juicio la integralidad y veracidad del sistema, toda vez que no existe un mecanismo que permita controvertir y cotejar la “verdad” que se diga en la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la “verdad” que surja como resultado del proceso judicial.

La referida Comisión que tiene como uno de sus objetivos, “conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad”, y cuyo carácter extrajudicial es establecido por el Acto Legislativo 01 de 2017, pretende que los hallazgos realizados por la comisión, no sólo no implican una imputación de quienes comparezcan ante ella,

sino que la información tampoco podrá ser trasladada a autoridades judiciales para ser utilizada con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales ni tendrá valor probatorio.

En conclusión vamos a tener dos versiones de la “verdad”, la versión dicha en la Comisión de la Verdad y la “verdad” que surja en el marco del proceso, las cuales no podrán ser contrastadas.

- **Derecho a la justicia**

Todo proceso de justicia transicional, debe ir condicionado por una serie de exigencias jurídicas, encaminadas a individualizar y castigar a los responsables de crímenes , más aun tratándose de delitos atroces, cometidos en la etapa previa de la transición, esto implica que se implementen fórmulas de incentivos atractivos que permitan ponerle punto final al conflicto. Si bien la justicia transicional nos permite acudir a la flexibilización de las penas, no por ello debe entenderse que la justicia restaurativa suplanta a la justicia retributiva.

- Justicia restaurativa: Busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.
- Justicia retributiva: En sentencia C-430 de 1996, se dijo al respecto: *“La pena tiene en nuestro sistema jurídico un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena (...)”*

Si bien, actualmente nos encontramos en el marco de un proceso en transición a la paz con las Farc, desde ningún punto de vista es viable la aplicación de una justicia retributiva preferente tal como se pretende, ni mucho menos cabe en un caso hipotético la aplicación de la justicia retributiva plena, toda vez que con la primera se construye un camino perverso de impunidad, el mensaje enviado a la sociedad va a generar la cultura de “ser pillo paga”, justamente porque las crímenes atroces cometidos en el marco del conflicto, no van a tener unas consecuencias ejemplares y proporcionales al daño causado. Un mensaje de estos impacta en el derecho que tienen las víctimas a la justicia e irradiaría negativamente a la garantía de no repetición.

- **Derecho a la reparación**

Con relación a este punto el acuerdo dice:

“La reparación de las víctimas: *Las víctimas tienen derecho a ser resarcidas por los daños que sufrieron a causa del conflicto. Restablecer los derechos de las víctimas y transformar sus condiciones de vida en el marco del fin del conflicto es parte fundamental de la construcción de la paz estable y duradera”.*

“Medidas de reparación integral para la construcción de la paz: *Se trata de medidas que buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición; y la reparación colectiva de los territorios, las poblaciones y los colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables, en el marco de la implementación de los demás acuerdos. Con este fin, se fortalecerán los mecanismos existentes, se adoptarán nuevas medidas, y se promoverá el compromiso de todos con la reparación del daño causado”.*

El derecho a la reparación es entendido como la reconstrucción del tejido social y garantía de los derechos de las víctimas para llegar a ser reparadas, pero no solo basta con el reconocimiento, sino con generar las condiciones para materializarlo, lo cual inevitablemente nos lleva a preguntarnos, si el andamiaje institucional está preparado para reparar y si existe un músculo financiero sostenible que permita llevar a feliz término una reparación en condiciones de dignidad.

A los colombianos nos resulta inaceptable que nos digan que toda la reparación tiene que ser el producto de un ejercicio del presupuesto nacional, tenemos que ser los colombianos, los que no hemos matado a nadie, que no hemos secuestrado a nadie, que no hemos extorsionado a nadie, los que debemos sacar de nuestros bolsillos para reparar a las víctimas.

Más lamentable es que de las cinco referencias que se hace de la palabra indemnización a lo largo de las 310 páginas que componen el Acuerdo, dos hagan referencia a circunstancias en que se exime de la acción de indemnización, las otras tres solo enuncian el concepto pero no lo desarrollan, y en ningún aparte se hace la exigencia a los miembros de las Farc.

No existía en el Acuerdo original un compromiso explícito de las Farc para contribuir de manera efectiva con la reparación económica de sus víctimas. Si bien el documento hablaba de reparación material, el término era difuso y requería ser precisado con el compromiso de entrega total de bienes para el resarcimiento de sus damnificados.

Con la nueva redacción si bien se dispone un inventario de bienes, no se dispone explícitamente una consecuencia por el ocultamiento de los mismos y sigue



siendo difuso, pues se sujeta a reglas que sobre el particular disponga la Corte Constitucional.

Es de recordar que en comunicado emitido por las Farc el 01 de octubre de 2016, manifestaron que esa declaración la harían “de manera totalmente libre” y como parte del proceso de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas con el Gobierno, que incluye la reunión de los miembros de la guerrilla en las llamadas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) antes de su desmovilización definitiva.

“Las FARC-EP manifiestan que los recursos por inventariar integran su economía de guerra y que por razones de ética política nunca hicieron ni hacen parte de patrimonios individuales”.²⁷

Según esa guerrilla, todo lo que poseen estará incluido en ese inventario, por lo cual “declaran desde ahora mismo que no cuentan con recursos monetarios ni no monetarios adicionales a los que van a ser declarados durante el proceso de dejación de armas”.

No hay garantías de total transparencia en este trámite. Las Farc deben informar el listado de bienes que poseen con toda la información que permita individualizarlos e identificarlos, para que dichos bienes sean utilizados para la reparación económica de sus víctimas.

En conclusión es pertinente dejar claro que, si bien la importancia de este componente es uno de los pilares de todo proceso de Justicia Transicional, resulta vergonzoso que la exigencia de la totalidad de los bienes sea tímida y que dicha riqueza no sea destinada en su 100% a la reparación de las víctimas.

Perpetrador debe reparar con su propio patrimonio y la organización con la riqueza acumulada

De manera específica sobre el deber de reparación señaló la Corte Constitucional al revisar el marco normativo de la Ley 975 de 2005, Ley de Justicia y Paz, en la Sentencia C-370 de 2006:

“No parece existir una razón constitucional suficiente para que, frente a procesos de violencia masiva, se deje de aplicar el principio general según el cual quien causa el daño debe repararlo (...)

²⁷ Ídem

Resulta acorde con la Constitución que los perpetradores de este tipo de delitos respondan con su propio patrimonio por los perjuicios con ellos causados, con observancia de las normas procesales ordinarias que trazan un límite a la responsabilidad patrimonial en la preservación de la subsistencia digna del sujeto a quien dicha responsabilidad se imputa, circunstancia que habrá de determinarse en atención a las circunstancias particulares de cada caso individual (...)”

En este contexto, es necesario modificar el mecanismo establecido para la entrega del inventario de bienes y activos de las Farc, dado que es imperioso que en ese procedimiento intervengan la Fiscalía y veedores de la oposición, de tal manera que se garantice que las víctimas sean reparadas con estos fondos y no se tenga que acudir a recursos públicos para tal fin, como lo exige la Corte Constitucional:

“De la reseña efectuada se pueden extraer los siguientes rasgos que caracterizan la concurrencia subsidiaria del Estado en materia de indemnización a las víctimas en los procesos penales sobre criminalidad masiva y sistemática: (i) tiene su fundamento en el deber del Estado de garantizar los derechos humanos conforme al derecho internacional y constitucional; (ii) debe ser declarada judicialmente y surge frente a la existencia de una condena judicial en contra de los perpetradores, unida a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció; (iii) no implica, en sí misma, imputación de responsabilidad al Estado por el acto antijurídico, o penal a sus agentes; (iv) la compensación económica a cargo del Estado en virtud de la concurrencia subsidiaria está limitada al monto establecido para la indemnización individual por vía administrativa; (v) no modifica la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada judicialmente, ni exonera al Estado del deber de perseguir el pago de dicha obligación; (vi) se orienta por los principios de complementariedad y articulación institucional que rigen las diversas vías previstas por el legislador para proveer a la reparación integral de

*las víctimas de criminalidad masiva y sistemática, en un contexto de justicia transicional*²⁸

Por ende, si los activos reportados por la guerrilla no alcanzan para reparar a las víctimas es obligación del Estado realizar esta labor, lo cual implica un compromiso presupuestal de gran magnitud que afecta la sostenibilidad de las finanzas públicas, por lo que se hace necesario que en el proceso de inventario de los bienes y activos de las Farc intervengan otras autoridades y se ejerza un control político-ciudadano integral al mismo, de tal manera que se garantice que las víctimas sean reparadas en su totalidad por los victimarios y no subsidiariamente por el Estado.

- **Garantías de no repetición**

Frente a las garantías de no repetición, vale la pena hacer algunos cuestionamientos: ¿Se podrá garantizar la no repetición de las infamias que han afectado al pueblo colombiano si les dejan intacto el negocio del narcotráfico? ¿Cuál ha sido el combustible de todo esto?: el narcotráfico. La respuesta ya todos la conocemos y las consecuencias no se hacen esperar, dejando labrado un camino nefasto para el fortalecimiento de su musculo financiero.

A la luz de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la impunidad es “la imposibilidad de hecho o de derecho para llevar a los perpetradores de violaciones de derechos humanos a la justicia, mediante procedimientos penales, civiles, administrativos o disciplinarios, puesto que no están sometidos a ninguna investigación que conduzca a su acusación, arresto, juzgamiento o condena”.

Si lo que se pretenden es que las víctimas colombianas renuncien a sus derechos, pues entonces no hay derecho. Como así que justicia sí, “pero poquita”, que verdad sí, pero “la versión que nos van a contar ellos”, que reparación sí, pero “con la plata de todos los colombianos, quienes también hemos sido víctimas”.

En lo relacionado a las garantías de no repetición la jurisprudencia constitucional ha sido clara al establecer los elementos que se deben observar para realizar esa labor de manera integral:

²⁸ Corte Constitucional, C-160/16, MP Luis Ernesto Vargas Silva

“Las sentencias SU.254 de 2013 y C-912 de 2013 sintetizaron los elementos que incorpora el derecho de las víctimas a obtener una reparación, pudiendo resaltarse: (1) El derecho a obtener una reparación integral implica el deber de adoptar distintas medidas orientadas a la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (1) la restitución plena, hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, incluyendo la restitución de las tierras usurpadas o despojadas. De no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente (2) la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado. La reparación integral incluye otras medidas como (3) la rehabilitación por el daño causado, mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; (4) la satisfacción, a través de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; al igual que (5) garantías de no repetición, para asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan. (2) La reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene una dimensión individual y una colectiva. En su primera faceta la reparación incluye medidas como: la restitución, la indemnización y la readaptación o rehabilitación; en su dimensión colectiva la reparación se obtiene también a través de medidas de satisfacción y carácter simbólico o de medidas que se proyecten a la comunidad. (3) El ordenamiento ha previsto dos vías principales – judicial y administrativa - para hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas de delitos en general, así como de graves violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado en particular. (4) La reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que no pueden confundirse en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad. Finalmente, la sentencia C-180 de 2014 señaló que las

víctimas en materia de reparación tienen en términos generales dos derechos: i) la disponibilidad de un recurso efectivo, impone al Estado distintas obligaciones de procedimiento frente al ejercicio del derecho a la reparación como el respeto a la dignidad de las víctimas, la garantía de medios que les permita participar en el diseño y ejecución de los programas de reparaciones, y el deber de garantizar mecanismos efectivos, adecuados y de fácil acceso, a través de los cuales, sin discriminación alguna, puedan obtener una reparación que atienda la gravedad del daño e incluya restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y medidas para evitar la repetición; y ii) el derecho a ser reparadas adecuadamente por los perjuicios sufridos, impone al Estado la obligación de reparar a las víctimas teniendo en cuenta las distintas formas que se han mencionado de reparación; el deber de reparar sin perjuicio de que luego repita contra el autor de la violación; proceder a efectuarla sin establecer distinciones injustificadas entre las víctimas; y garantizar la ejecución de las decisiones judiciales que impongan medidas de reparación”²⁹

En consecuencia, al analizar los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional se evidencia que el Decreto Ley 903 de 2017 no cumple de manera integral con dichos lineamientos, en especial frente a lo relacionado con la reparación material de las víctimas con los recursos de los victimarios, lo cual hace imperioso realizar la reforma planteada en el presente proyecto de ley.

3.5 Falta disciplinaria gravísima

La correcta administración del fondo de víctimas que crea el Decreto Ley 903 de 2017 es una preocupación que trasciende las fronteras políticas e impacta en el seno de la sociedad colombiana.

La correcta destinación de los recursos allí contenidos busca la reparación integral de las víctimas de las Farc y, en consecuencia, se deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que su administración se realice conforme a este objetivo y no a otro tipo de actividades, tales como financiación de actividades de naturaleza política del nuevo grupo político que surja del desarme de esa colectividad criminal.

²⁹ Corte Constitucional, C-795/14, MP Jorge Iván Palacio Palacio



En este contexto, el proyecto de ley le adiciona al Decreto Ley 903 de 2017 una estipulación donde se contempla que la incorrecta administración de dicho fondo se considerará como falta disciplinaria gravísima para aquellos funcionarios que estén encargados de su gestión.

4. Viabilidad de hacer un proyecto de ley que modifique el decreto 903 de 2017.

Las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República han sido utilizadas para la expedición de decretos con fuerza de ley sobre distintos asuntos, muchos de los cuales sólo pueden ser regulados por el Congreso de la República, por vía de leyes orgánicas o estatutarias.

La viabilidad de presentar este proyecto de ley, con el que se pretende la modificación del Decreto 903 de 2017, dictados en desarrollo de la implementación del Acuerdo Final entre las Farc y el Gobierno Nacional, se fundamenta en las facultades previstas en el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución Política, según el cual “[e]l Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados en uso de facultades extraordinarias.”

A pesar de que en el artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2016, se le otorgaron al Gobierno Nacional las facultades extraordinarias y establecieron los límites propios a las mismas, tal disposición no anula, ni expresa ni tácitamente, la potestad constitucional del Congreso de la República de modificar, en cualquier tiempo, mediante leyes ordinarias los decretos expedidos en virtud de dicha autorización excepcional al Ejecutivo.

Así las cosas, el Congreso de la República conserva incólume tal facultad modificatoria, aún de decretos expedidos en virtud de la implementación del Acuerdo, comoquiera que el transcrito numeral 10º del artículo 150 Constitucional hace referencia a toda clase de decreto expedido en virtud de facultades extraordinarias, y en tanto que el Acto Legislativo 01/2016 no lo inhabilita expresamente para hacerlo.

Estos proyectos de ley modificatorios o derogatorios se tramitarían por el procedimiento legislativo ordinario, reglado en la ley 5ª de 1992, previsto para las leyes ordinarias; no requieren de aprobación previa, ni concepto habilitante del

Gobierno Nacional. La iniciativa legislativa se rige por este mismo procedimiento ordinario.

5. Cuadro comparativo entre la normatividad vigente y el texto propuesto en el presente Proyecto de Ley

DECRETO 903 DE 2017	PROYECTO DE LEY
NUEVO	<p>ARTICULO 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto sanear vacíos jurídicos en el Decreto 903 de 2017, proteger los derechos de las víctimas y precaver el uso indebido de los bienes entregados, incautados, expropiados, retenidos, ocupados, administrados o en poder del Estado Colombiano y que hubieren hecho parte de los activos de las Farc-EP.</p>
<p>Artículo 1. Inventario de bienes. Para los efectos de lo dispuesto en los subpuntos 5.1.3.7 y 3.1.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el gobierno y las FARC-EP a los 12 días del mes de noviembre de 2016, y lo dispuesto en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo No 1 de 2017,</p>	<p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el Artículo 01 del Decreto 903 de 2017: <i>“Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las Farc EP”</i>. El texto propuesto es el siguiente:</p> <p>Artículo 1. Inventario de bienes. Para los efectos de lo dispuesto en los subpuntos 5.1.3.7 y 3.1.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el gobierno y las Farc-EP a los 12 días del mes de noviembre de 2016, y lo dispuesto en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo No 1 de 2017,</p>

las FARC-EP elaborarán un inventario ~~definitivo~~ de sus bienes y activos dentro del término o plazo que habrá de coincidir con la fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, ZVTN, y Puntos Transitorios de Normalización, PTN.

las Farc-EP elaborarán un inventario ~~definitivo~~ de sus bienes y activos dentro del término o plazo que habrá de coincidir con la fecha de terminación de la existencia jurídica de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, ZVTN, y Puntos Transitorios de Normalización, PTN.

El inventario de bienes será verificado por una comisión integrada por el Fiscal General de la Nación o su delegado, el jefe negociador del Gobierno o su delegado, un delegado de las Farc - EP, un representante de víctimas y un representante de la oposición. La verificación no impide que se incorporen bienes que en el curso de investigaciones se vinculen al proceso, ni tampoco impide el ejercicio de la acción ordinaria frente a aquellos bienes no declarados por Farc - EP y no requeridos por la Comisión.

Con el ánimo de brindar garantías a los derechos de las víctimas, será excluido de todos los beneficios que otorga la Jurisdicción especial para la Paz y en general de los otorgados por el Acuerdo Final aquel que falte u oculte total o parcialmente la verdad, así como quien arrebate, sustraiga, retenga, oculte, extravíe, destruya, posea

	<p><u>transforme, enajene, disimule o por cualquier otro medio o por interpuesta persona disponga de bienes, dineros, cuentas, títulos valores, activos, participación en sociedades, acciones en el mercado bursátil o caletas que debieron ser declarados, inventariados y/o entregados al Estado, organismo internacional o entidad encargada de su receptación o encubra su verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derechos sobre tales, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen. También será excluido quien teniendo la obligación o el deber de reparar a sus víctimas se abstenga de hacerlo.</u></p>
<p>Artículo 2. Entrega de inventario. Elaborado el inventario de bienes y activos referido en el artículo anterior, este será entregado formalmente por los representantes de las FARC EP a la Misión de las Naciones Unidas y al Mecanismo de Monitoreo y</p>	<p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el Artículo 02 del Decreto 903 de 2017: <i>“Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las Farc EP”</i>. El texto propuesto es el siguiente:</p> <p>Artículo 2. Entrega de inventario. Elaborado el inventario de bienes y activos referido en el artículo anterior, este será entregado formalmente por los representantes de las Farc EP a la Misión de las Naciones Unidas y al Mecanismo de Monitoreo y</p>

Verificación, quienes deberán hacerlo llegar al Gobierno nacional para que éste lo incorpore al patrimonio autónomo al que se refiere el artículo 3 de este decreto. Con dicho acto se entenderá plenamente concluida la dejación de armas y la terminación de todas las actividades y conductas propias del conflicto interno. En consonancia con el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, respecto de la tenencia, uso y usufructo colectivo o individual de los bienes, enseres y valores comprendidos en el inventario objeto de este decreto que sean transferidos al patrimonio autónomo, que se considera han sido bienes colectivos de los integrantes de las FARC-EP no cabe acción penal alguna de la jurisdicción ordinaria por conductas cuyos actos de ejecución hayan ocurrido antes de la entrega de referido inventario.

Verificación, quienes deberán hacerlo llegar a la comisión de verificación de inventario de bienes, quienes después de obtener un consolidado avalado lo entregarán al Gobierno nacional para que éste lo incorpore al patrimonio autónomo al que se refiere el artículo 3 de este decreto. ~~Con dicho acto se entenderá plenamente concluida la dejación de armas y la terminación de todas las actividades y conductas propias del conflicto interno. En consonancia con el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, respecto de la tenencia, uso y usufructo colectivo o individual de los bienes, enseres y valores comprendidos en el inventario objeto de este decreto que sean transferidos al patrimonio autónomo, que se considera han sido bienes colectivos de los integrantes de las FARC-EP no cabe acción penal alguna de la jurisdicción ordinaria por conductas cuyos actos de ejecución hayan ocurrido antes de la entrega de referido inventario.~~

En consonancia con lo dispuesto en el punto 5.1.3.7. los bienes y activos que no hayan sido inventariados una vez concluido el proceso de dejación de armas, recibirán el tratamiento que establece la legislación ordinaria, con las consecuencias previstas en

	<u>el artículo 1 del presente Decreto.</u>
<p>Artículo 3. Fondo de Víctimas. Créese un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia que servirá de receptor de todos los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados. En contrato fiduciario se indicará los términos de administración del mismo, el destino que habrá de dársele al patrimonio a su cargo, y los criterios que deberá tener en cuenta para monetizar los bienes y acciones que reciba. El Fondo referido será gobernado por un Consejo Fiduciario cuya administración será decidida y constituida por el Gobierno nacional, por recomendación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).</p> <p>La administración del fondo fiduciario la hará la entidad que defina el</p>	<p>ARTICULO 4. Modifíquese el Artículo 03 del Decreto 903 de 2017: <i>“Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las Farc EP”</i>. El texto propuesto es el siguiente:</p> <p>Artículo 3. Fondo de Víctimas. Créese un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia que servirá de receptor de todos los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados <u>y los que posteriormente se incorporaren al proceso producto de investigaciones o entrega voluntaria.</u> En contrato fiduciario se indicará los términos de administración del mismo, el destino que habrá de dársele al patrimonio a su cargo, y los criterios que deberá tener en cuenta para monetizar los bienes y acciones que reciba. El Fondo referido será gobernado por un Consejo Fiduciario cuya administración será decidida y constituida por el Gobierno nacional, por recomendación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).</p> <p>La administración del fondo fiduciario</p>

<p>Gobierno nacional conforme a la normativa aplicable. Facúltese al Gobierno nacional para reglamentar el mecanismo y los términos para permitir la transferencia de los bienes al patrimonio autónomo.</p>	<p>la hará la entidad que defina el Gobierno nacional conforme a la normativa aplicable. Facúltese al Gobierno nacional para reglamentar el mecanismo y los términos para permitir la transferencia de los bienes al patrimonio autónomo.</p> <p><u>Parágrafo: establézcase una comisión en el congreso de la república, que desarrollará la vigilancia, evaluación y control sobre las acciones competentes a la operación fiduciaria del fondo de víctimas. Su elección y representación será definida en cada una de las cédulas legislativas de Senado y Cámara de Representantes, por votación, con un total de 3 miembros representantes por cada una.</u></p>
<p>Artículo 4. Finalidad del Fondo. Con los bienes y activos incluidos en el mencionado inventario se procederá a la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral y la</p>	<p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el Artículo 04 del Decreto 903 de 2017: <i>“Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las Farc EP”</i>. El texto propuesto es el siguiente:</p> <p>Artículo 4. Finalidad del Fondo. Con los bienes y activos incluidos en el mencionado inventario se procederá <u>únicamente</u> a la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral y la implementación de los</p>

<p>implementación de los programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final.</p>	<p>programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final.</p> <p><u>La incorrecta administración de dicho fondo se considerará falta disciplinaria gravísima.</u></p> <p><u>Parágrafo. Por ningún motivo podrán emplearse los recursos dispuestos para la reparación material de las víctimas en actividades diferentes a las establecidas en el presente decreto.</u></p>
<p>Artículo 5. Derechos de las víctimas. La puesta en marcha de las medidas contempladas en esta norma no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos actualmente adquiridos de las víctimas.</p>	<p>ARTÍCULO 6. Modifíquese el Artículo 05 del Decreto 903 de 2017: <i>“Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las Farc EP”</i>. El texto propuesto es el siguiente:</p> <p>Artículo 5. Derechos de las víctimas. La puesta en marcha de las medidas contempladas en esta norma no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos actualmente adquiridos de las víctimas.</p> <p><u>En todo caso las víctimas tendrán derecho cómo mínimo a los siguientes:</u></p>

	<p><u>a) A recibir, durante todo el procedimiento, un trato humano y digno;</u></p> <p><u>b) A la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor;</u></p> <p><u>c) A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de los Acuerdos y de esta Ley;</u></p> <p><u>e) A recibir desde el primer contacto con las autoridades información pertinente para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos que conforman las circunstancias del injusto del cual han sido víctimas;</u></p> <p><u>f) A que se consideren sus intereses al adoptar una decisión discrecional sobre el ejercicio de la persecución del injusto;</u></p> <p><u>g) A ser informadas sobre la decisión definitiva relativa a la persecución penal; a acudir, en lo pertinente, ante el juez de control de garantías, y a interponer los recursos ante el juez de conocimiento, cuando a ello</u></p>
--	--

	<p><u>hubiere lugar;</u></p> <p><u>h) A ser asistidas durante el juicio y el incidente de reparación integral, por un abogado que podrá ser designado de oficio;</u></p> <p><u>i) A recibir asistencia integral para su recuperación en los términos que señale la ley;</u></p> <p><u>j) A ser asistidas gratuitamente por un traductor o intérprete en el evento de no conocer el idioma oficial, o de no poder percibir el lenguaje por los órganos de los sentidos.</u></p> <p><u>k) Los demás previstos en la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes.</u></p> <p><u>Parágrafo. Los juicios que se efectúen en desarrollo de la JEP serán público y solo podrá limitarse el acceso público o a la prensa cuando condiciones de grave perturbación del orden público así lo ameriten.</u></p>
	<p>ARTICULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>



6. PROPOSICIÓN

Con base en los anteriores argumentos pongo a consideración de los honorables miembros del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que pretende sanear vacíos jurídicos en el Decreto 903 de 2017, proteger los derechos de las víctimas y precaver el uso indebido de los bienes entregados, incautados, expropiados, retenidos, ocupados, administrados o en poder del Estado Colombiano y que hubieren hecho parte de los activos de las Farc-EP.

De los honorables Congressistas,