



**GOBIERNO
DE COLOMBIA**



PROSPERIDAD SOCIAL


J-OAP-021-NIEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No: S-2018-1400-104385
Fecha: 2018-10-26 3:30 32 PM

Bogotá D.C

Doctora
CLARA MARÍA GONZÁLEZ
Secretaría Jurídica
Presidencia de la República
Calle 7 N° 6 - 54
Bogotá D.C. - Bogotá D.C.



EXT18-00115301

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA


Fecha y Hora: 26/10/2018 4:57:41 p. m. Clave: ldtq0eJLNR

Folios: 7

Pasa A: SECRETARÍA JURÍDICA

Ingreso: Ventanilla

Link: <https://psqr.presidencia.gov.co/Publico/VerifyDocument>



Respetado Ciudadano, para verificar el estado de su solicitud y dependencia competente asignada para su trámite puede consultar el Link, con su número de radicación identificado con la iniciales EXT y su Clave. Para cualquier información visite el No. de Radicación y la Oficina. Teléfono: (57) 1 582 9000 - Bogotá, D.C.

Asunto: Respuesta Oficio No. OFI18-00130083 / IDN 18000951100 - observaciones proyecto de ley radicados PS N° E-2018-0007-082948 y E-2018-2203-083564

Cordial Saludo,

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹, expone las observaciones al anteproyecto de ley "Por la cual se adoptan reglas en materia de administración y disposición de bienes inventariados por las FARC":

1. Propuesta normativa

El proyecto de ley busca regular la administración y disposición de los bienes inventariados por las FARC, del cual se pueden extraer los siguientes temas: a) la creación del Fondo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y Duradera -FONAFINTEC-, b) el administrador de FONAFINTEC y presupuesto de administración, c) la finalidad de los bienes del FONAFINTEC, y d) la transferencia del dominio de los bienes.

Por lo tanto, conforme a los temas antes señalados esta Oficina presenta las siguientes consideraciones:

a) Creación del FONAFINTEC

En el numeral 5.1.3.7 del Acuerdo Final de Paz, las FARC-EP concertó realizar un inventario de bienes y activos con representantes del Gobierno Nacional con el fin de proceder a la reparación integral de las víctimas. El artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016, facultó al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley cuyo contenido tuviera

¹El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes (Artículo 3º Decreto 2094 de 2016).

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA
No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



GOBIERNO
DE COLOMBIA



PROSPERIDAD SOCIAL

F-OAP-021-MEM-V64



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No: S-2018-1400-104385

Fecha: 2018-10-26 3:30:32 PM

por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En ese orden, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 903 de 2017, por medio del cual dispuso requisitos para la elaboración de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP, norma declarada constitucional mediante Sentencia C-071 de 2018. En su artículo 3, creó el Fondo de Víctimas como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para servir de receptor de los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados. De igual modo, determinó la administración del fondo fiduciario a cargo de la entidad definida por el Gobierno Nacional conforme a la normativa aplicable y lo facultó para reglamentar el mecanismo y los términos de la transferencia de los bienes al patrimonio autónomo.

El artículo 4 del Decreto Ley 903 de 2017, fijó como finalidad del Fondo de Víctimas, la utilización de los bienes y activos del inventario en aras de la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral. El artículo 1 del Decreto 1407 de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 903 de 2017, designó como administrador del patrimonio autónomo a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) SAS.

El artículo 27 de la Ley 225 de 1995, en concordancia con el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, señaló que constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. La jurisprudencia constitucional ha manifestado que los fondos especiales *"son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados"*²

Por consiguiente, el Fondo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y Duradera -FONAFINTEC-, sería un fondo de carácter especial sin personería jurídica creado por el legislador, con fundamento en el convenio entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP sobre la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral conforme al Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, de ningún modo resulta claro en el proyecto de ley si el FONAFINTEC remplazaría al Fondo de Víctimas creado por el Decreto Ley 903 de 2017, cuyo objetivo es similar o, por el contrario, habría coexistencia de fondos especiales, situación que afectaría la finalidad de la existencia de un fondo para recibir y administrar los bienes inventariados por las FARC-EP.

Nótese que el inciso 2 del artículo 2 del anteproyecto señala: *"Por virtud de la presente Ley el FONAFINTEC se constituye como una fuente adicional del Fondo para la Reparación a las*

²Corte Constitucional. Sentencias: C-617 de 2012, C-650 de 2003.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En ese orden, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 903 de 2017, por medio del cual dispuso requisitos para la elaboración de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC-EP, norma declarada constitucional mediante Sentencia C-071 de 2018. En su artículo 3, creó el Fondo de Víctimas como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para servir de receptor de los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados inventariados. De igual modo, determinó la administración del fondo fiduciario a cargo de la entidad definida por el Gobierno Nacional conforme a la normativa aplicable y lo facultó para reglamentar el mecanismo y los términos de la transferencia de los bienes al patrimonio autónomo.

El artículo 4 del Decreto Ley 903 de 2017, fijó como finalidad del Fondo de Víctimas, la utilización de los bienes y activos del inventario en aras de la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral. El artículo 1 del Decreto 1407 de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ley 903 de 2017, designó como administrador del patrimonio autónomo a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) SAS.

El artículo 27 de la Ley 225 de 1995, en concordancia con el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, señaló que constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. La jurisprudencia constitucional ha manifestado que los fondos especiales *"son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados"*²

Por consiguiente, el Fondo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y Duradera -FONAFINTEC-, sería un fondo de carácter especial sin personería jurídica creado por el legislador, con fundamento en el convenio entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP sobre la reparación material de las víctimas del conflicto, en el marco de las medidas de reparación integral conforme al Acuerdo Final de Paz. Sin embargo, de ningún modo resulta claro en el proyecto de ley si el FONAFINTEC remplazaría al Fondo de Víctimas creado por el Decreto Ley 903 de 2017, cuyo objetivo es similar o, por el contrario, habría coexistencia de fondos especiales, situación que afectaría la finalidad de la existencia de un fondo para recibir y administrar los bienes inventariados por las FARC-EP.

Nótese que el inciso 2 del artículo 2 del anteproyecto señala: *"Por virtud de la presente Ley el FONAFINTEC se constituye como una fuente adicional del Fondo para la Reparación a las*

²Corte Constitucional. Sentencias: C-617 de 2012, C-650 de 2003.

Víctimas", luego no queda clara la razón por la cual si es una fuente adicional, deba constituirse como un fondo especial.

Además, si la intención del legislador es que los recursos que constituyen el inventario de bienes y activos entregados por las FARC sean una fuente adicional del Fondo para la Reparación de las Víctimas, el propósito podría alcanzarse mediante la modificación de la norma que creó este Fondo y no con la creación de otro.

b) Administrador del FONAFINTEC

De conformidad con los Estatutos la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE S.A.S.-, es una sociedad organizada como Sociedad por Acciones Simplificada, comercial, de economía mixta, del orden nacional, autorizada por la ley, de naturaleza única; descentralizada por servicios, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.³ El artículo 5 de los Estatutos dispuso como objeto de la sociedad: "*administrar, adquirir, comercializar, intermediar, enajenar y arrendar a cualquier título bienes muebles, inmuebles, unidades comerciales, empresas, sociedades, acciones, cuotas sociales, y partes de interés en sociedades civiles y comerciales, sin distinción de su modalidad de constitución, así como el cobro y recaudo de los frutos producto de los mismos*".

El artículo 90 de la Ley 1708 de 2014, definió que 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.

Sumando a lo anterior, el artículo 1 del Decreto 1407 de 2017, designó como administrador del patrimonio autónomo a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) SAS, Fondo de Víctimas creado por el artículo 3 del Decreto Ley 903 de 2017.

En ese orden, al considerar: a) el objeto de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE S.A.S.-, b) el objetivo del FRISCO, del cual hace parte la atención y reparación a las víctimas de actividades ilícitas, cuya administración corresponde a la SAE S.A.S., y c) la creación del Fondo de Víctimas como consecuencia del Acuerdo Final para la Paz que busca fortalecer la Política de atención y reparación integral a víctimas, de ninguna manera existe impedimento para que la administración del FONAFINTEC quede a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S.

Por último, en cuanto a la propuesta del presupuesto de administración del artículo 3 del anteproyecto de ley objeto de estudio, cabe precisar que debe responder al principio de

³Normas Aplicables a SAE, <https://www.saesas.gov.co/>



sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política, razón por la cual es necesario el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para determinar el impacto fiscal que generaría. Máxime al tener presente que en la elaboración del procedimiento del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, norma en la cual se basa el artículo 3 del anteproyecto, recibió el aval del Ministro de Hacienda y Crédito Público, situación que en el momento de estudiar la constitucionalidad de la norma por parte de la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-866 de 2014, dio lugar al reconocimiento de exequibilidad por encontrarla ajustada al artículo 154 inciso 2 de la Constitución⁴.

c) Finalidad de los bienes del FONAFINTEC

El proyecto de ley propone que los bienes del FONAFINTEC tengan como única y exclusiva destinación la reparación a las víctimas, en el marco de las medidas de reparación establecidas en la Ley 1448 de 2011, en concordancia con el artículo transitorio 18 de la Constitución Política, incorporado por el artículo 1 del Acto Legislativo de 2017.

También establece la trasferencia anual por parte del administrador del FONAFINTEC al Fondo para la Reparación de las Víctimas la totalidad de los recursos líquidos obtenidos de la administración, constituyéndose en una fuente adicional del Fondo para la Reparación de las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como administradora de éste destinará los recursos en la implementación de las medidas de reparación.

El Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron en el marco del fin de conflicto la necesidad de fortalecer la Política de atención y reparación integral a víctimas, adecuarla a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto y asegurar que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación. Con el fin de dar cumplimiento al acuerdo el Gobierno Nacional se comprometió a la implementación de algunas medidas, entre ellas:

"...Tomar todas las medidas necesarias para la financiación plena y efectiva de la Política de atención y reparación integral a víctimas, incluyendo el fortalecimiento del Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia, la ampliación de sus fuentes de financiación y de los mecanismos de captación de recursos, así como la promoción de los mecanismos de participación y de veeduría como dispositivo de control de las víctimas sobre el Fondo. El Estado concurrirá subsidiariamente a la reparación de las víctimas cuando quienes

⁴Artículo 154 de la Constitución Política de Colombia: "[...] Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras o propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...)"(Subrayado y negrilla fuera de texto).

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

A

G



GOBIERNO
DE COLOMBIA



PROSPERIDAD SOCIAL

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: S-2018-1400-104385

Fecha: 2018-10-26 3:39:32 PM

individualmente causaron los daños en el marco del conflicto no tengan recursos suficientes para repararlos..."⁵

El artículo 54 de la Ley 975 de 2005, creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas, como una cuenta especial sin personería jurídica, integrado por los bienes o recursos entregados a cualquier título por las personas o grupos armados organizados de manera ilegal, recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras. La destinación de estos recursos está dirigida al pago de los programas de reparación administrativa desarrollados de conformidad con la Ley 1448 de 2011.

El numeral 8 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, determinó como función de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005.

Por lo tanto, teniendo en cuenta el objetivo del Fondo para la Reparación de las Víctimas, las funciones de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el compromiso del Gobierno Nacional de fortalecer el Fondo para la Reparación de las Víctimas como consecuencia del Acuerdo Final de Paz, resulta viable la propuesta del proyecto de ley respecto a la finalidad de los recursos del FONAFINTEC.

Sumado a lo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través del oficio radicado N° 201811018071651 del 22 de octubre de 2018, señaló que en aras de la implementación del Decreto Ley 903 de 2017, el Gobierno Nacional emitió el Decreto 1407 de 2017, por medio del cual se creó la Comisión de Verificación de Entrega de Bienes y la Unidad para las Víctimas ha sido invitada permanente a esta Comisión.

Igualmente, indicó que en el marco de la Comisión de Verificación se han conformado varias subcomisiones y, en el año 2018, el trabajo de la Subcomisión Jurídica ha estado centrado en plantear una propuesta de ley que regule el procedimiento de entrega de bienes, el traslado del derecho de dominio, la transferencia de los recursos líquidos a la Unidad con destino a la reparación.

Por tal razón, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas consideró que el anteproyecto de ley enviado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República coincide con el trabajo realizado en la Subcomisión Jurídica y frente al cual dicha Unidad no tiene observaciones respecto a los temas de su competencia.

No obstante, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas resaltó la importancia del ajuste legal propuesto en el artículo 2 del proyecto de

⁵Acuerdo Final para la Paz, numeral 5.1.3.7.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA
No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

ley, toda vez que en la actualidad las acciones descritas en la propuesta, de ningún modo son posibles en atención a que la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011, establecen las fuentes taxativas del Fondo para la Reparación de las Víctimas y como destinación única el pago de las indemnizaciones de las víctimas que adelantan el proceso de Justicia y Paz.

d) Transferencia del dominio de los bienes

El artículo 209 de la Constitución Política determinó que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y es desarrollada con fundamento en los principios de la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Por ende, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 267 de la Constitución Política, estableció que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El artículo 3 de la Ley 610 de 2000, definió la gestión fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Por consiguiente, el procedimiento de transferencia de dominio de los bienes a la Nación - FONAFINTEC, propuesto en el artículo 4 del proyecto de ley, debe estar a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., entidad con el conocimiento técnico y competencia para la administración y manejo de los bienes, en aras de dar cumplimiento a los fines del Estado, previstos en el Acuerdo Final de Paz, conforme al ejercicio de la gestión fiscal.

Conclusiones

1. Resulta importante que el anteproyecto de ley aclare si el FONAFINTEC remplazaría al Fondo de Víctimas creado por el Decreto Ley 903 de 2017.
2. Teniendo en cuenta: a) el objeto de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE S.A.S., b) el objetivo del FRISCO, del cual hace parte la atención y reparación a las

Prosperidad Social

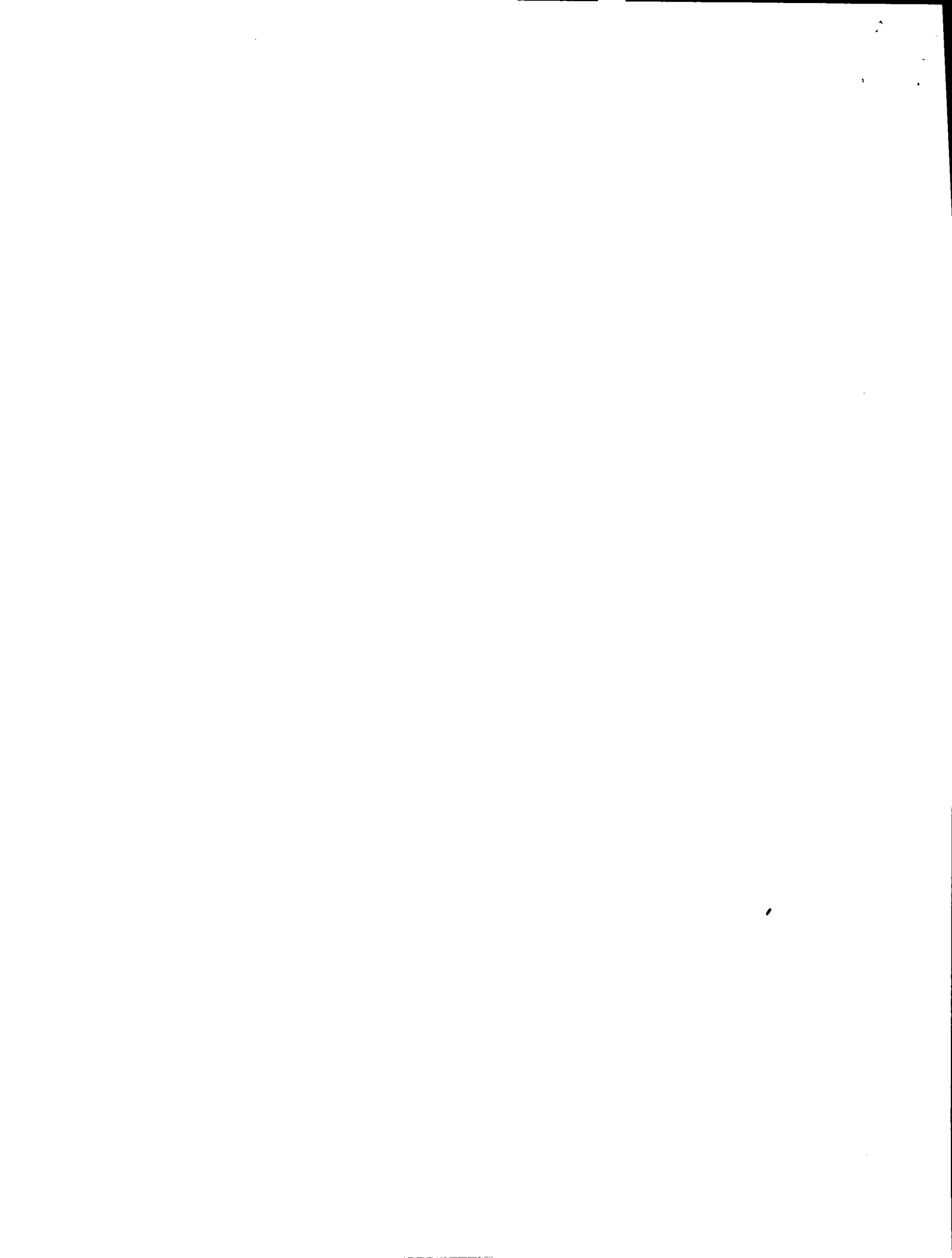
Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA
No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE







Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: S-2018-1400-104385
Fecha: 2018-10-26 3:30:32 PM

víctimas de actividades ilícitas, cuya administración corresponde a la SAE S.A.S., y c) la creación del Fondo de Víctimas como consecuencia del Acuerdo Final para la Paz, no existe impedimento para que la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. ejerza la administración del FONAFINTEC.



3. Es necesario el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para determinar el impacto fiscal que generaría la propuesta del presupuesto de administración del artículo 3 del anteproyecto de ley, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política.
4. De acuerdo con el compromiso del Gobierno Nacional de fortalecer el Fondo para la Reparación de las Víctimas como consecuencia del Acuerdo Final de Paz, resulta viable la propuesta del anteproyecto de ley respecto a la finalidad de los recursos del FONAFINTEC. Sumado a la necesidad del ajuste legal del artículo 2 del proyecto de ley, al considerar que actualmente la Ley 975 de 2005 y la Ley 1448 de 2011, establecen como destinación única el pago de las indemnizaciones de las víctimas que adelantan el proceso de Justicia y Paz.

Cordialmente

LUCY EDREY ACEVEDO MENESES

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Esteban Loaiza Echeverry 
Elaboró: Nidia Isabel Rodríguez Salazar 
Folios: 7
Anexos: 2

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA
No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE