



4:52
IV

Bogotá, D.C., 18 JUL 2017,

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: Decreto Ley Número 903 del 29 de mayo de 2017¹, “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”.

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Expediente No. RDL-035

Concepto No. 006362

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, y en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, rindo concepto en relación con el Decreto Ley Número 903 del 29 de mayo 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”, expedido por el Gobierno Nacional con fundamento en las facultades otorgadas en el artículo 2°, inciso 1°, del Acto Legislativo 1 de 2016. A continuación se transcribe el texto del referido Decreto Ley:

“REPÚBLICA DE COLOMBIA

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO LEY NÚMERO 903 DE 2017

29 MAYO 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 PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, y

¹ Diario Oficial 50248 del 29 de mayo de 2017.



Procurador General

CONSIDERANDO

Concepto No. 006362

1. Consideraciones Generales:

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante el Acuerdo Final. Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado, y que, como parte esencial de ese proceso, el Gobierno Nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final, entre otras medidas, mediante la expedición de normas con fuerza de ley.

Que el Constituyente, mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, con el fin de facilitar y asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final, confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para este fin, en virtud de la cual se encuentra facultado para expedir decretos con fuerza material de ley.

Que la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-699 de 2016, y C-160 Y C-174 de 2017 definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos con fuerza de ley, por lo que el Gobierno nacional es consciente de la obligatoriedad y trascendencia de estos criterios y su importancia en un Estado Social de Derecho.

Que el contenido del presente Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, pues su objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final. En consecuencia este decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, así como el requisito de estricta necesidad de su expedición, tal como se expondrá en la presente parte motiva.

2. Requisitos formales de validez constitucional:

Que el presente Decreto Ley se expidió dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto Legislativo es a partir de la refrendación del 30 de noviembre de 2016.

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, la presente normativa cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

3. Requisitos de conexidad y necesidad estricta (urgencia manifiesta):

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva el presente Decreto Ley (i) tiene un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado y el contenido del Acuerdo Final, (ii) sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final y (iii) no regula



Procurador General

Concepto No.

006362

aspectos diferentes, ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación del Acuerdo Final.

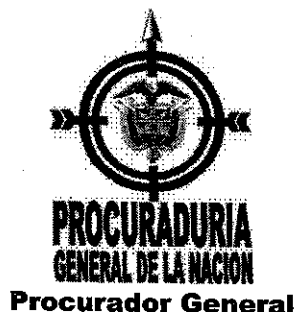
Que el numeral 5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas establece lo siguiente, con lo cual se demuestra la no solo que este decreto tiene conexidad directa con el Acuerdo Final y que es imperioso proferir este decreto ley antes de la finalización de las zonas veredales para que los bienes que entregue las FARC-EP pueden destinarse a la reparación de las víctimas: "Durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos, todo ello conforme a lo establecido en el subpunto 3.1.1.3 "Suministro de Información" del Acuerdo de Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de Armas. Conforme a lo establecido en este Acuerdo, las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral, observando los criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a los recursos de guerra. 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. Los términos y procedimientos para esa reparación material serán precisados en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. En todo caso, la aprobación y puesta en marcha de las anteriores medidas no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos actualmente adquiridos de las víctimas,"

Que sin este decreto ley, que el Acuerdo Final no contaría con un vehículo jurídico que permita la recepción de los bienes y activos en un Fondo para la reparación de las víctimas y así contribuir a su reparación.

Que por las razones antecedentes el presente Decreto Ley tiene un grado de estrecha proximidad entre la materia objeto de regulación y el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final, de manera que su articulado es un desarrollo propio del Acuerdo y existe una relación cercana y suficiente entre la medida que se adopta y el Acuerdo, que no es incidental ni indirecta.

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente decreto ley regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial para la paz son adecuados, por cuanto el mismo tiene un carácter urgente e imperioso en la medida en que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos ordinario o de Fast Track dada la duración normal de ambos procedimientos, máxime cuando el Acuerdo Final establece término para la entrega del inventario de los bienes del que trata el presente decreto ley.

Que la presente regulación no versa sobre asuntos expresamente excluidos por el Acto Legislativo, es decir, actos legislativos, leyes estatutarias, leyes



Concepto No.

006362

orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayoría calificada o absoluta para su aprobación, decretar impuestos, o temas de reserva legal.

Que, por todo lo anteriormente expuesto,

DECRETA

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 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.

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 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.

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 (CSIV).

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

Artículo 4. Finalidad del Fondo. Con los bienes y activos incluidos en el mencionado inventario se procederá a la reparación material de las víctimas



Concepto No.

006362

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.

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.

Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

1. Análisis constitucional

De conformidad con lo establecido en el artículo 2°, inciso 3°, del Acto Legislativo 01 de 2016, el control de constitucionalidad que debe efectuarse sobre los decretos con fuerza de ley que se dictan en desarrollo de la habilitación constitucional consagrada en dicha norma superior es de carácter “*automático posterior*”. Como consecuencia de esto, se procederá a rendir concepto integral de constitucionalidad.

Teniendo en cuenta que en las Sentencias C-174 de 2017 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-160 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Corte Constitucional propuso una metodología para la verificación del cumplimiento de los requisitos que deben cumplir los decretos con fuerza de ley que el Gobierno expida con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016, el Ministerio Público procederá a aplicar a continuación esos lineamientos metodológicos.

1.1. Revisión de la constitucionalidad del procedimiento de formación del Decreto 903 de 2017

En las antes citadas sentencias, la Corte Constitucional señaló que los vicios de procedimiento se subdividen en vicios de forma y de competencia, razón por la que esta Vista Fiscal procederá a efectuar la revisión constitucional correspondiente utilizando dicha clasificación.

1.1.1. Revisión de los requisitos formales del Decreto 903 de 2017

Frente a la normatividad en referencia, deben verificarse tres aspectos: (i) la expedición por parte del Gobierno hecha conforme al artículo 115 de la Carta Política, esto es que esté suscrito por el Presidente de la República y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente al asunto regulado; (ii) la existencia de una motivación conexa con las medidas



Concepto No. 006362

adoptadas a partir del título del decreto ley²; y, (iii) el señalamiento de la fuente de las facultades extraordinarias utilizadas y la consecuente jerarquía normativa del acto expedido.

(i) En relación con las autoridades que expiden el Decreto Ley 903 de 2017, el Ministerio Público estima que se ha cumplido el requisito previsto en el artículo 115 superior, debido a que el decreto en cuestión se encuentra suscrito por el Presidente de la República, el Ministro de Justicia y del Derecho, y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La actuación del Ministro de Justicia y del Derecho se explica porque los bienes y recursos inventariados que entreguen las FARC-EP al Gobierno Nacional están destinados primordialmente a la reparación material de las víctimas del conflicto armado³, dentro del concepto de derecho a la reparación integral que les asiste a las víctimas por delitos contra los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y delitos en general⁴, lo cual es un asunto propio de la política del Estado y del Gobierno Nacional representada por esa cartera ministerial.

Esto lo percibe así el Ministerio Público si se tiene en cuenta que tal cartera tiene como objetivo, *“dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo”*⁵.

A su vez, es esencial la actuación del Ministro de Justicia y del Derecho en el presente caso porque hay una conexidad indirecta entre lo regulado en el Decreto 903 de 2017 sobre la creación del fondo de víctimas con los recursos inventariados que entregue las FARC-EP al Gobierno Nacional, y lo que, por remisión expresa de tal decreto, está establecido en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017, en el que se señala que corresponde a la

² Constitución Política de Colombia, artículo 169: *“El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

³ Decreto 903 de 2017, artículos 3°, 4° y 5°.

⁴ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-233 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva): *“La jurisprudencia constitucional colombiana ha incorporado en el orden interno los estándares internacionales establecidos en los sistemas de protección de derechos humanos, respecto de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario, extendiendo sus contenidos a las víctimas de los delitos en general. En tal sentido ha entendido que los derechos de las víctimas, incorporan el derecho a la verdad, el derecho a que se haga justicia en el caso concreto, es decir, el derecho a que no haya impunidad, y el derecho a la reparación integral del daño que se ha ocasionado a la víctima o a los perjudicados con el delito”*.

⁵ Decreto 2897 de 2011, artículo 1°.



Concepto No.

006352

Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de lavado de activos⁶ que se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo de los recursos que entregue las FARC-EP al Gobierno Nacional⁷.

A su vez, la actuación del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se explica porque con los recursos y bienes inventariados que entreguen las FARC-EP al Gobierno Nacional se crea un fondo de víctimas como un patrimonio autónomo de dicho Departamento Administrativo⁸.

Ahora bien, en lo que corresponde a los procedimientos de inventario definitivo de bienes por parte de las FARC-EP⁹ y de su entrega al Gobierno Nacional¹⁰, se percibe que son asuntos transversales y de trámite para el cumplimiento de la finalidad del Decreto 903 de 2017, cuya competencia gubernamental está asignada al director ya señalado, porque no requieren de un liderazgo o responsabilidad que esté en cabeza de otra cartera ministerial o de otro departamento administrativo. Esto se entiende así porque, finalmente, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es quien debe recibir los bienes inventariados e incorporarlos al patrimonio autónomo correspondiente, contra el cual las víctimas del conflicto armado reclamarán su reparación.

Por lo tanto, en relación con el aspecto de trámite analizado se solicitará a la Corporación Judicial que se declare la constitucionalidad del Decreto 903 de 2017.

(ii) En relación con la existencia de una motivación conexa con las medidas adoptadas a partir del título del decreto ley, en el presente caso lo primero que se debe analizar es lo correspondiente al título mismo en cuanto a que, por disposición expresa del artículo 169 de la Carta Política, “[e]l título de las leyes deberá corresponder **precisamente** a su contenido” (subrayado y negrillas fuera de texto), y teniendo en cuenta que los títulos de las leyes – en este caso entendidas en sentido material- pueden ser objeto de control judicial constitucional por el contenido axiológico o teleológico que encarnan¹¹.

⁶ Ley 599 de 2000, Libro Segundo, Título Décimo, Capítulo Quinto, artículos 323 a 327.

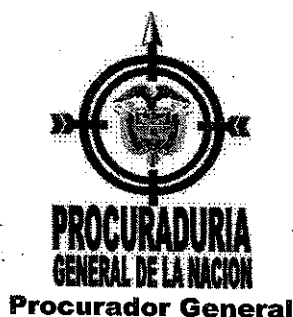
⁷ “En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario”.

⁸ Decreto 903 de 2017, artículo 3º.

⁹ Decreto 903 de 2017, artículo 1º.

¹⁰ Decreto 903 de 2017, artículo 2º.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-451 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva): “La jurisprudencia constitucional de forma pacífica ha señalado que el título de una ley e incluso los epígrafes de los subtítulos o



Concepto No. 006362

En el presente caso, el título del Decreto 903 de 2017 se anuncia así: “[p]or el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”. Si se analiza el contenido del articulado del decreto en cuestión, el mismo desarrolla dos temas diferentes pero interrelacionados entre sí.

Por una lado, se regula la obligación de las FARC-EP de elaborar un inventario definitivo de sus bienes y activos, y de entregarlo al Gobierno Nacional por intermedio de la Misión de las Naciones Unidas y el Mecanismo de Monitoreo y Verificación¹², lo que tiene como consecuencia jurídica entender concluida con ese grupo la dejación de armas y la terminación de todas las actividades y conductas propias del conflicto interno.

Por el otro, se crea un Fondo de Víctimas como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que será el receptor de todos los bienes y recursos patrimoniales monetizados y no monetizados que haya entregado las FARC-EP, con el fin principal de indemnizar a las víctimas del conflicto armado¹³.

En ese sentido, se observa que el título del Decreto 903 de 2017 sólo corresponde al primer tema contenido en los artículos 1° y 2°, y deja por fuera de cobertura el segundo tema contenido en los artículos 3° y 4°, lo cual no responde a la exigencia constitucional de que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido, lo que en el presente caso tiene relevancia desde el punto de vista teleológico porque el decreto tiene dos finalidades.

Una, consistente en que el acto de entrega del inventario de bienes y activos por parte de las FARC-EP al Gobierno Nacional hace presumir concluida la dejación de armas y la terminación de todas las actividades y conductas propias del conflicto interno. Es decir, se trata de una programación de etapas previstas en el Acuerdo, y de una presunción de preclusión de las

libros en que aquella se divide, pese a carecer de un valor normativo autónomo, esto es, no conforma una regla de derecho autónoma con eficacia jurídica directa, exhiben valor como criterios de interpretación de las normas contenidas en la totalidad de la ley o en el capítulo o libro en que se subdivide. Siendo ello así, es posible que incluso los criterios de interpretación de una ley que emana del encabezado principal y de los subtítulos de la misma, sean pausibles (sic) del control de constitucionalidad, habida cuenta que un epígrafe contrario a los preceptos constitucionales de no ser excluido del ordenamiento jurídico podría conducir a una interpretación de parte (subtítulos) o de toda la ley (título principal) no conforme con el estatuto superior, más aún cuando se trata de una norma preconstitucional como sucede en el presente caso. El sustento de lo anterior halla su base competencial en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, que asigna a la Corte Constitucional la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, control que se aplica al contenido normativo como a la titulación por cuanto ambos hacen parte del contenido de las leyes, y la Carta no distingue entre uno y otro para el efecto”.

¹² Decreto 903 de 2017, artículos 1° y 2°.

¹³ Decreto 903 de 2017, artículos 3° y 4°.



Concepto No. 005362

mismas, que en todo caso ha de entenderse como *de hecho*, en tanto admitiría prueba en contrario, y por ello sería necesario que el Estado verifique la ocurrencia de dicho evento. La otra, consistente en ser destinados tales bienes especialmente a fines reparatorios de las víctimas del conflicto armado.

Entonces, al no cubrir el título del Decreto 903 de 2017 sino lo correspondiente a los inventarios, y dejar por fuera lo relacionado con el fin indemnizatorio de tales bienes, esto generaría un vicio de inconstitucionalidad formal por falta de conexidad entre el encabezado de la ley y el desarrollo de su contenido normativo.

Sin embargo, y en aplicación del principio de conservación del derecho, se solicitará que se declare ajustado al orden superior el título analizado, bajo el entendido de que éste cubre la definición de la destinación de los recursos inventariados que las FARC-EP entreguen al Gobierno Nacional¹⁴.

Una vez resuelto lo correspondiente al título del Decreto 903 de 2017, se procede a analizar la existencia de una motivación conexas con las medidas adoptadas a partir del título del decreto ley. La Procuraduría encuentra cumplido tal requisito de motivación conexas, porque la norma tiene un título que define cuál es el contenido del decreto.

De igual manera, en la parte considerativa se consignan las razones por las que se expidió el decreto, que responden al título y se desarrollan en el articulado mediante la exigencia del levantamiento del inventario por parte de las FARC-EP y su entrega al Gobierno Nacional, la destinación de esos bienes y activos especialmente a la indemnización de las víctimas del conflicto armado a través de un patrimonio autónomo y respetando sus derechos adquiridos a la entrada en vigencia del decreto ley que se revisa constitucionalmente en el presente proceso.

(iii) En cuanto al requisito formal del señalamiento de la fuente de las facultades extraordinarias utilizadas y la consecuente jerarquía normativa del acto expedido, se tiene que se cumplió a cabalidad con esas obligaciones, ya que el Gobierno Nacional señala que “[e]n ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016” expidió el Decreto Ley número 903 de 2017.

¹⁴ A manera de ilustración, la condición solicitada sugeriría el título en los siguientes términos: “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP y se define su destinación” (subrayado y negrillas fuera de texto).



Concepto No.

006362

1.1.2. Revisión de la dimensión competencial del Decreto 903 de 2017

Frente a la competencia para hacer uso de la facultades presidenciales para la paz, la Corte Constitucional esbozó la existencia de cuatro factores que deben ser evaluados: (i) dimensión temporal; (ii) conexidad teleológica con el acuerdo de paz¹⁵ —la cual debe advertirse con la lectura de sus disposiciones o de su exposición de motivos o considerandos—¹⁶; (iii) limitaciones competenciales —objetiva y temáticamente muy limitadas—¹⁷; y (iv) el criterio de estricta necesidad para expedir el decreto ley sin tener que acudir al Congreso de la República para su aprobación¹⁸.

(i) Frente al aspecto temporal del Decreto, debe verificarse si éste fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, término contado a partir del proceso de refrendación popular del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

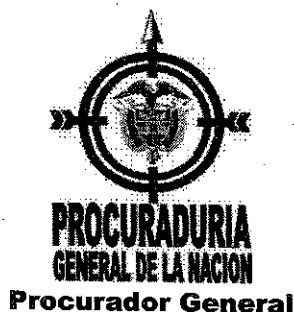
Según la Sentencia C-160 de 2017, el proceso de refrendación “del Acuerdo Final concluyó con las proposiciones aprobatorias en ambas Cámaras Legislativas en sus sesiones plenarias celebradas el 29 y 30 de noviembre de 2016”. Por tal motivo, los 180 días a los que alude el Acto Legislativo 01 de

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2017: “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” o bien para “asegurar” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final (AL 1 de 2016 art 2)”.

¹⁶ El Ministerio Público la denominaba en anteriores conceptos como la “faceta positiva de la competencia”.

¹⁷ El Ministerio Público la denominaba en anteriores conceptos como la “faceta negativa de la competencia”.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-174 de 2017: “La Corte observó también, en el control del Acto Legislativo 1 de 2016, que se debe verificar la estricta necesidad de los decretos ley; es decir, “se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente”. Esta exigencia de estricta necesidad se justifica porque toda habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado. Tradicionalmente, la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnicificada. Pero en el contexto del Acto Legislativo 1 de 2016 no es suficiente con apelar en abstracto a estos dos objetivos. Es posible que las medidas del decreto ley se requieran con inmediatez, pero el procedimiento legislativo especial garantiza una legislación expedita. Es también factible que las normas del decreto ley exijan desarrollo técnico, pero las reglas especiales del proceso legislativo propician la tecnicificación de la legislación. En efecto, para la formación de leyes especiales en este contexto institucional hay trámite preferencial, absoluta prelación en el orden del día, tres debates, iniciativa exclusiva y control gubernamental de las modificaciones por medio de aval. Todos estos instrumentos son aptos para lograr una regulación oportuna y técnica, con un sacrificio menor al principio democrático que el irrogado por un decreto con fuerza de ley. Por consiguiente, el principio de estricta necesidad en el control de los decretos leyes supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial”.



Concepto No.

006362

2016, deben contarse desde el 1 de diciembre de ese año, y no desde el 30 de noviembre, pues si se incluyera esta última fecha, erradamente se estaría contando este día como completo, cuando en realidad se trata de unas horas que cursaron al momento de la aprobación de la proposición en Cámara de Representantes, que no alcanzan a completar las 24 que conforman el día.

Al respecto, debe recordarse que según el artículo 59 de la aún vigente Ley 4 de 1913, “[t]odos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas (...)”. Así las cosas, las facultades presidenciales para la paz duraron hasta el 29 de mayo de 2017.

Por otra parte, debe anotarse que el plazo referido debe computarse en días calendario, y no en días hábiles, por dos razones: la primera, porque dicho plazo se aplica en relación con una alteración de las competencias constitucionales ordinarias, razón por la cual su interpretación ha de ser restrictiva, tal como ocurre con todas las normas en que la Constitución permite que el Presidente asuma las funciones legislativas, como por ejemplo las facultades extraordinarias del artículo 150-10 C.P., los estados de excepción, o las normas transitorias de la Constitución que otorgaron al Presidente la facultad de expedir normas con fuerza de ley; la segunda razón es porque, como las facultades presidenciales tienen por objeto la asunción de una función legislativa, todos los días son hábiles para ejercerla, de conformidad con lo prescrito en el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992.

Al verificar el momento de expedición de la normatividad bajo estudio, se encuentra que ello ocurrió el 29 de mayo de 2017, esto es, dentro del referido lapso de 180 días, lo que implica la adecuación constitucional de la expedición del Decreto 903 de 2017 frente a tal exigencia.

(ii) En cuanto a la conexidad teleológica del decreto en cuestión con el Acuerdo Final se observa que, en términos generales, la misma se configura porque uno de los puntos esenciales del Acuerdo Final fue el número 5, “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos”, dentro del cual en el numeral 5.1.3 se trató el tema de “Medidas de reparación integral para la construcción de paz”, en desarrollo del cual en el numeral 5.1.3.7, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron el fortalecimiento de la Política de atención y reparación integral, como “Adecuación 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”.

En este último numeral del Acuerdo Final se desarrolló el tema de inventario definitivo de bienes y activos de las FARC-EP para entregárselos al Gobierno



Concepto No. 0005362

Nacional, con el fin de contribuir a la reparación material e integral de las víctimas del conflicto armado, en los siguientes términos¹⁹:

“Por su parte, en el marco del fin del conflicto y dentro de los parámetros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, las FARC-EP como organización insurgente que actuó en el marco de la rebelión, se comprometen a contribuir a la reparación material de las víctimas y en general a su reparación integral, sobre la base de los hechos que identifique la Jurisdicción Especial para la Paz.

Durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos, todo ello conforme a lo establecido en el subpunto 3.1.1.3 “Suministro de Información” del Acuerdo de Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de Armas.

Conforme a lo establecido en este Acuerdo, las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral, observando los criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a los recursos de guerra.

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.

Los términos y procedimientos para esa reparación material serán precisados en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.

En todo caso, la aprobación y puesta en marcha de las anteriores medidas no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos actualmente adquiridos de las víctimas.”

De igual manera, dentro de los considerandos del Decreto 903 de 2017 se reproduce lo antes indicado.

Ese acuerdo quedó reflejado casi textualmente en los artículos 1° (inventario de bienes), 2° (entrega de inventario), 4° (finalidad del Fondo) y 5° (derechos de las víctimas) del Decreto 903 de 2017. En cuanto al artículo 3° (creación del Fondo de Víctimas), si bien ese tema no fue mencionado expresamente dentro del Acuerdo Final, sí guarda conexidad teleológica con dicho pacto, puesto que es el instrumento administrativo con el cual se cumplirá lo acordado en materia de destinación de los bienes de las FARC-EP para reparar a las víctimas del conflicto armado.

Por tal razón, se reitera que el Decreto 903 de 2017 cumplió con el requisito de conexidad teleológica requerido para su validez constitucional.

¹⁹ Cfr. Acuerdo Final, página 186.



Concepto No. 006362

(iii) En torno a las limitaciones competenciales, el Ministerio Público estima que el texto evaluado no las desborda, porque el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar que le concedió el Acto Legislativo 01 de 2016, expidió una normatividad que no corresponde a actos legislativos, leyes estatutarias, ni orgánicas, no se trata de un código, o de leyes que necesiten mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni fueron utilizadas dichas facultades para decretar impuestos.

Tampoco en este caso se han sobrepasado las barreras implícitas a las que se alude en las sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017 y C-174 de 2017, pues a través del decreto bajo estudio se regulan temas propios de las leyes ordinarias, que no están sometidos a reserva legal en sentido estricto.

(iv) En relación con el criterio de “estricta necesidad”, en Sentencia C-699 de 2016, la Corte Constitucional señaló que *“se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2 demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente”*, interpretación cuya finalidad es la protección del eje axial de la separación funcional del poder público en lo que al principio democrático se refiere.

Así mismo, en Sentencia C-174 de 2017 dicha Corporación aseveró que *“el principio de estricta necesidad en el control de los decretos leyes supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial’ el cual no se puede referir simplemente a ‘la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnificada’ ”*. En este orden de ideas, para que puedan ser utilizadas las facultades presidenciales para legislar extraordinariamente para la paz, sería necesario señalar la existencia de una urgencia constitucional para expedir cierta reglamentación, o en su defecto, algún elemento imperativo que permita acudir a aquellas.

Para la Procuraduría, la forma de interpretar el criterio de “estricta necesidad”, efectivamente pasa por superar la mera conveniencia de una regulación oportuna, acelerada o tecnificada; pero no sólo ello, sino que implica además una ponderación entre cuatro elementos: (i) la urgencia, (ii) el nivel de deliberación política que requiere la medida, (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados con la medida y (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos.

Lo anterior, en cuanto a la urgencia como criterio rector de uso excepcional de las facultades presidenciales para la paz, debe ser aplicado con un rigor flexible conforme la materia regulada. Habrá de emplearse con mayor rigor en relación con medidas que requieran una especial deliberación democrática, y se flexibilizaría ante aquellas que no exijan tal condición. Lo



Procurador General

Concepto No.

006362

anterior, por cuanto que una medida que necesita una especial importancia deliberativa sólo podría regularse por decretos con fuerza de ley en los eventos que resultara sumamente urgente para la implementación de los acuerdos de paz o, lo que es lo mismo, que **su falta de implementación inmediata** pudiere amenazar el proceso de paz.

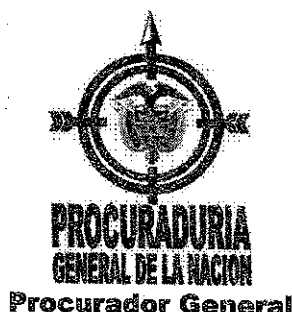
Así mismo, la urgencia como parámetro principal de control constitucional para legislar excepcionalmente debería maximizarse ante medidas que no persigan la satisfacción directa de intereses constitucionalmente imperiosos, y podría atenuarse en el caso contrario. En el mismo orden, la necesidad se hará más evidente en aquellos eventos donde la medida implique un asunto medular frente a la implementación *de buena fe* del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, o sea reflejo de un mensaje de confianza sobre el cumplimiento de la palabra del Estado. Todo lo anterior, dado que el marco conceptual que define que una medida es *estrictamente necesaria*, no solamente se refiere al aspecto temporal, sino también a la ponderación entre los beneficios y sacrificios que ella comporte.

En el presente caso se observa que la finalidad del Decreto y el contenido del mismo están dirigidos a desarrollar el punto 5 del Acuerdo Final, en lo que tiene que ver con la reparación integral a las víctimas del conflicto armado con los bienes inventariados que este grupo le entregue al Gobierno Nacional, como una vía para la construcción de la paz con la contribución a la reparación material de dichas víctimas.

El criterio de estricta necesidad de legislar extraordinariamente para expedir el Decreto 903 de 2017 y no acudir al Congreso de la República para aprobar su contenido, radica en que la elaboración del inventario **definitivo** de bienes y activos que las FARC-EP está obligada a entregar al Gobierno Nacional, debe hacerse **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 Normalización²⁰, PTN, porque así lo pactaron las Partes y lo aprobó el Congreso de la República, teniendo en cuenta que 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 ordinaria²¹.

²⁰ Cfr. Acuerdo Final, página 186: "**Durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas**, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos, todo ello conforme a lo establecido en el subpunto 3.1.1.3 "Suministro de Información" del Acuerdo de Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de Armas" (subrayado y negrillas fuera de texto).

²¹ Cfr. Acuerdo Final, página 186: "**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" (subrayado y negrillas fuera de texto).



Concepto No. 006362

De suerte que el Ministerio público recalca que es fundamental el cumplimiento de este compromiso, porque de lo contrario, no sólo se atentaría contra lo pactado, sino que tendría como consecuencia la activación de todos los mecanismos, procedimientos y acciones con que cuenta el Estado para perseguir esos bienes, identificar a los responsables y hacer efectivo el peso de la ley.

Se debe tener en cuenta que tanto el proceso de dejación de armas, como la permanencia transitoria de los miembros de las FARC-EP en las zonas veredales transitorias, ya están corriendo y culmina el día D+180²². De hecho, ya se están haciendo las primeras entregas de armas²³. De igual manera, el Ministro para el Posconflicto Rafael Pardo Rueda informó al país el lunes 17 de julio de 2017, en entrevista entre 7:00 y 8:00 a.m. en Caracol Radio, que al final de este mes de julio de 2017 las FARC-EP harían entrega del inventario final de bienes y activos.

Como corolario de lo antes expresado, debe tenerse en cuenta que con el acto de entrega del inventario de bienes y activos de las FARC-EP al Gobierno Nacional, se entiende plenamente concluida la dejación de las armas y la terminación de todas las actividades y conductas propias del conflicto interno, teniendo en cuenta que a tales bienes y activos se les da el tratamiento de propiedad colectiva perteneciente a ese grupo²⁴.

Por tal razón, la entrega del inventario aludido resulta tan importante y esencial, como la dejación de las armas, por parte de ese grupo para efectos de identificar y poner en marcha los instrumentos que permitan la consolidación de la paz, en los términos del artículo 22 de la Carta Política²⁵, que vincula al Estado y sus instituciones con el propósito de hacer todas las gestiones necesarias para alcanzar dicho fin como valor y principio fundante de la República²⁶.

Ahora bien, el contenido del Decreto 903 de 2017 no reclama una especial deliberación y aprobación democrática por parte del Congreso, debido a que se trata de un asunto muy puntual pactado directamente en el Acuerdo Final —entrega de la totalidad de los bienes y activos de las FARC-EP al Gobierno Nacional para indemnizar a las víctimas del conflicto armado—, pacto que a su vez ya fue refrendado mediante un procedimiento complejo que culminó con la aprobación de proposiciones por parte del Congreso de

²² Cfr. Acuerdo Final, página 222: "El día D+180 se da por terminado el funcionamiento de estas Zonas y el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo" (subrayado y negrillas fuera de texto).

²³ 27 de junio de 2017 (Cfr. http://caracol.com.co/radio/2017/06/26/nacional/1498513260_592266.html, consultada el 10 de julio de 2017).

²⁴ Cfr. Decreto 903 de 2017, artículo 2°.

²⁵ "La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento".

²⁶ No hay que olvidar que justamente la actual Carta Política es fruto de un proceso de paz.



Concepto No.

006362

la República²⁷. Además, no se trata de la restricción de derechos sino por el contrario de adoptar una medida que tiende a garantizar el derecho de las víctimas a la reparación, como elemento indispensable para el tránsito del conflicto a un estadio de paz y reconciliación nacional.

Entonces, puede decirse que en el presente caso hay una estricta necesidad de tramitar el tema de entrega de la totalidad de los bienes y activos de las FARC-EP al Gobierno Nacional, para reparar a las víctimas del conflicto armado, mediante el uso de facultades extraordinarias para legislar concedidas al Gobierno Nacional con el objeto de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo, por varias razones:

a) La más urgente, cual es que la entrega de dicho inventario debe hacerse **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 Normalización²⁸, PTN, porque así lo pactaron las Partes y lo aprobó el Congreso de la República²⁹, teniendo en cuenta que 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 ordinaria³⁰.

Y la urgencia aludida radica en que tanto el proceso de dejación de armas como el término de permanencia transitoria de los miembros de las FARC-EP en las zonas veredales transitorias, ya están corriendo y culminan el día D+180³¹. De hecho, ya se han hecho las primeras entregas de armas³².

b) La necesidad se materializa en este caso porque corresponde a un mensaje de confianza entre las partes en el sentido de que se está cumpliendo lo pactado en materia de reparación a las víctimas del conflicto. Supondría un grave incumplimiento de lo pactado si el Estado colombiano no prevé prontamente los mecanismos institucionales requeridos para recibir el inventario de bienes y activos que le deben entregar las FARC-EP

²⁷ Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 5º; Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-699 de 2016.

²⁸ Cfr. Acuerdo Final, página 186: "**Durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas**, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos, todo ello conforme a lo establecido en el subpunto 3.1.1.3 "Suministro de Información" del Acuerdo de Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de Armas" (subrayado y negrillas fuera de texto).

²⁹ Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 5º; Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-699 de 2016.

³⁰ Cfr. Acuerdo Final, página 186: "**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" (subrayado y negrillas fuera de texto).

³¹ Cfr. Acuerdo Final, página 222: "**El día D+180 se da por terminado el funcionamiento de estas Zonas** y el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo" (subrayado y negrillas fuera de texto).

³² 27 de junio de 2017 (Cfr. http://caracol.com.co/radio/2017/06/26/nacional/1498513260_592266.html, consultada el 10 de julio de 2017).



Procurador General

Concepto No. 006362

al final del término expresamente estipulado para ello en el Acuerdo Final, así como la forma en que deberá administrarlo, teniendo en cuenta que la función pública se rige por el principio de legalidad³³. Ahora bien, al respecto cabe anotar que como se trata de recursos públicos con destinación específica, estos estarán sometidos a todos los principios de la función administrativa así como a los controles que se aplican a los negocios fiduciarios.

c) Con la entrega del inventario de bienes y activos *“se entenderá plenamente concluida la dejación de armas y la terminación de todas las actividades y conductas propias del conflicto interno”*, consecuencia jurídica que acentúa la estricta necesidad de darle cabal cumplimiento al Acuerdo Final en materia de inventario de bienes y su finalidad indemnizatoria.

Lo anterior, sin tener en cuenta el riesgo de pérdida de tales bienes y activos por demoras en su recibimiento por parte del Gobierno Nacional³⁴.

d) Adicionalmente, el criterio de estricta necesidad de expedir el Decreto 903 de 2017 sin haber acudido al Congreso de la República para la aprobación de su contenido, se refuerza en que en el Acuerdo de paz se pactó que *“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”*³⁵, lo que se previó en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017 así:

“En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario”.

Esa estricta necesidad de legislar mediante facultades extraordinarias radica en que la norma constitucional antes citada es un mensaje claro para los miembros de esa organización para que eviten delinquir utilizando esos

³³ Constitución Política de Colombia, artículos 6°, 121: “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”; 122: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”; y, 150 numeral 7: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones... Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica”.

³⁴ Entre más rápido sean recibidos por el Gobierno Nacional, menores son las posibilidades de pérdida de tales bienes y activos.

³⁵ Cfr. Acuerdo Final, página 186.



Concepto No. 005362

bienes y activos no entregados, y no vuelvan a tomar las armas, pues sino cumplen lo señalado, podrían responder por conductas punibles relacionadas con lavado de activos y otro tipo de delitos.

Por lo tanto y de acuerdo con lo antes analizado, se solicitará a la Corte que declare ajustado al orden superior el Decreto 903 de 2017, dado que su expedición mediante facultades extraordinarias responde al criterio de estricta necesidad que justifica no acudir al Congreso de la República para su aprobación.

1.2. Revisión de la constitucionalidad sustancial del Decreto 903 de 2017

En el presente apartado se revisará la constitucionalidad del contenido de los artículos del Decreto 903 de 2017, teniendo en cuenta que se supera el control de constitucionalidad en lo que se refiere a requisitos de procedimiento en sus aspectos de forma y de competencia en los términos ya revisados.

En cuanto se refiere al contenido normativo en general del decreto en cuestión, éste responde a la finalidad del Acuerdo Final de terminar el conflicto armado con las FARC-EP y la construcción de una paz estable y duradera³⁶, a través de unas acciones concretas que son la realización de un inventario definitivo de los bienes y activos de ese grupo para ser entregado al Gobierno Nacional con destino a reparar a las víctimas del conflicto armado, y con cuya entrega *“se entenderá plenamente concluida la dejación de armas y la terminación de todas las actividades y conductas propias del conflicto interno”*.

El artículo 1º se refiere al cumplimiento del compromiso que adquirieron las FARC-EP en el Acuerdo Final³⁷ de realizar *“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”*, a partir del convenio mutuo de suministro de información para la dejación de armas, y la reincorporación a la vida civil de ese grupo, pactado en el numeral 3.1.1.3 de tal acuerdo³⁸.

³⁶ Cfr. Acuerdo Final, página 1, Título.

³⁷ Cfr. Acuerdo Final, numeral 5.1.3.7, página 186: *“Durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos incluidos en lo que se ha venido denominando recursos para la guerra e informar sobre los mismos, todo ello conforme a lo establecido en el subpunto 3.1.1.3 “Suministro de Información” del Acuerdo de Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y Dejación de Armas”*.

³⁸ *“El Gobierno Nacional y las FARC-EP entregan datos de manera gradual, en el nivel de detalle, según corresponda, en los momentos acordados para facilitar la planeación y ejecución de: 1. La labor del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V), 2. El presupuesto y la logística, 3. Seguridad y los*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Procurador General

Concepto No. 006362

El cumplimiento de esa obligación se ajusta al orden superior porque la misma está expresamente consagrada en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017³⁹, responde a la refrendación del Acuerdo Final en los términos del artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2016⁴⁰, y al principio de la buena fe. Por tal razón se solicitará a la Corporación Judicial declararlo ajustado al orden superior.

El artículo 2° alude a la entrega del inventario definitivo de los bienes y activos de las FARC-EP al Gobierno Nacional, para que éste lo incorpore al patrimonio autónomo que se crea en el artículo 3°, acto con el que “se entenderá plenamente concluida la dejación de armas y la terminación de todas las actividades y conductas propias del conflicto interno”, lo cual se ajusta al orden superior por las mismas razones expresadas para solicitar la constitucionalidad del artículo 1°, teniendo en cuenta que es la consecuencia obvia de lo pactado en este último artículo.

En ese mismo artículo 2° se establece que no cabe acción **penal** alguna **de la jurisdicción ordinaria** por conductas cuyos actos de ejecución hayan ocurrido antes de la entrega del referido inventario, en relación con todos los bienes, enseres y activos que sean entregados por las FARC-EP al Gobierno Nacional para ser transferidos al patrimonio autónomo al que se refiere el artículo 3°.

La forma como fue redactada la norma daría lugar a pensar que cabría otro tipo de acciones sobre dichos bienes, como las civiles, de extinción de dominio o de orden administrativo o policivo, lo cual iría en contra del artículo 83 de la Carta Política, porque en el Acuerdo Final se pactó que esos bienes **tienen una destinación específica**⁴¹, lo cual fue refrendado en los términos del artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2016 y, por derivación, del artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017.

dispositivos en el terreno, 4. El cumplimiento de las tareas inherentes al proceso de CFHBD; así como 5. La Dejación de las armas y 6. La Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil”.

³⁹ “En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre **bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas**, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario”.

⁴⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-699 de 2016.

⁴¹ Cfr. Acuerdo Final, numeral 5.1.3.7, página 186: “Conforme a lo establecido en este Acuerdo, las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral, observando los criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a los recursos de guerra”.



Concepto No.

006362

En la práctica, se trata de una extinción de dominio⁴² pero **pactada políticamente y refrendada constitucionalmente con un fin específico**. Por tal razón se solicitará que se declare ajustada al orden superior la forma como se reguló la entrega del inventario definitivo en el artículo 2°, bajo el entendido de que contra tales bienes, enseres y activos, no cabe ningún tipo de acción judicial ni de otra naturaleza.

El artículo 3° crea el Fondo de Víctimas como un **patrimonio autónomo**⁴³ del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que servirá de receptor de todos los bienes y activos inventariados que las FARC-EP entreguen al Gobierno Nacional. Dicho fondo será gobernado por un Consejo Fiduciario y lo administrará la entidad que defina el Gobierno Nacional conforme a la normativa aplicable⁴⁴. Para ello se celebrará el correspondiente contrato fiduciario, en el que se indicarán 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.

La creación del fondo indicado en los términos señalados, responde a la función del legislador de determinar la estructura de la Administración Nacional (numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política), porque realmente la creación del Fondo de Víctimas responde técnicamente a una cuenta de la Nación que fue **adscrita** al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyos recursos se manejan mediante encargo fiduciario⁴⁵.

En ese sentido, la creación del referido fondo responde a la amplia potestad de configuración del legislador para poder responder eficiente y eficazmente desde el punto de vista administrativo⁴⁶ a lo pactado en el Acuerdo Final al

⁴² Constitución Política de Colombia, artículo 34: “No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social”.

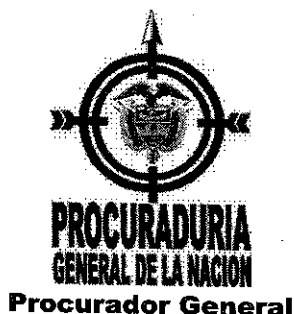
Ley 1708 de 2014, artículo 15. Concepto de extinción de dominio: “La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado” (subrayado y negrillas fuera de texto).

⁴³ Código de Comercio, artículo 1233: “Para todos los efectos legales, los bienes fideicomitidos deberán mantenerse separados del resto del activo del fiduciario y de los que correspondan a otros negocios fiduciarios, y forman un patrimonio autónomo afecto a la finalidad contemplada en el acto constitutivo” (subrayado y negrillas fuera de texto).

⁴⁴ Ley 80 de 1993; Código de Comercio, artículos 1226 y siguientes.

⁴⁵ A manera de ilustración, pueden verse los artículos 25 (“Créase el fondo de solidaridad pensional, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley”), y 130 (“Créase el fondo de pensiones públicas del nivel nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario”), ambos de la Ley 100 de 1993.

⁴⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 209.



006362

Concepto No.

respecto⁴⁷, y reconocido constitucionalmente en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017.

Por último, en cuanto a haberse facultado al Gobierno Nacional para reglamentar el mecanismo y los términos para permitir la transferencia de los bienes al patrimonio autónomo, se trata de una previsión técnica en materia contable, que se deriva para el presente caso, del contexto y finalidad del Decreto 903 de 2017, lo cual responde a la facultad constitucional otorgada al Presidente de la República de reglamentar las leyes **para lograr su cumplida ejecución**⁴⁸.

Por lo tanto, se solicitará a la Corporación Judicial declarar ajustado al orden superior el artículo 3°.

El artículo 4° establece la finalidad o destinación de los bienes y activos del inventario final que las FARC-EP entregarán al Gobierno Nacional y que serán administrados a través del Fondo de Víctimas.

Allí se establecen dos destinaciones de dichos recursos:

- i) Reparación material de las víctimas del conflicto armado, en el marco de las medidas de reparación integral.
- ii) Implementación de los programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final.

Antes de entrar a analizar cada una de tales finalidades, se debe dejar en claro que los recursos del Fondo de Víctimas **no tienen carácter presupuestal** porque no son rentas que hayan sido generadas por el Estado, sino que se trata de unos bienes y activos que **proceden de una negociación política constitucionalizada**⁴⁹, que responde a la responsabilidad que tienen las FARC-EP de indemnizar a las víctimas del conflicto armado, especialmente por violaciones al Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos⁵⁰. Por tal razón, dichos bienes pueden tener la destinación específica establecida en el Decreto 903 de

⁴⁷ Constitución Política de Colombia, artículo 83.

⁴⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 189 numeral 11: "**Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes**" (subrayado y negrillas fuera de texto).

⁴⁹ Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 5, en concordancia con la sentencia C-699 de 2016; y, Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 5..

⁵⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 93: "**El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.**

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.



Concepto No. 006352

2017, y no se requiere de una decisión **judicial** de extinción de dominio sobre los mismos.

Hecha la anterior precisión, se procede a analizar el contenido del artículo 4°.

En cuanto a la primera destinación —reparación material de las víctimas del conflicto—, esta se ajusta plenamente a lo que las FARC-EP y el Gobierno Nacional pactaron en el Acuerdo Final, en los siguientes términos⁵¹:

“Conforme a lo establecido en este Acuerdo, las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados, en el marco de las medidas de reparación integral, observando los criterios establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a los recursos de guerra”.

Esa fue la **ÚNICA DESTINACIÓN** que pactaron las partes para los recursos del inventario final, lo que se confirma con lo establecido al respecto en el Acto Legislativo 01 de 2017, así:

*“Artículo transitorio 1°, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR)... **El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos;** del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; **del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.***
(...)

*Artículo transitorio 5°. Jurisdicción Especial para la Paz... En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el libro segundo, capítulo quinto, título décimo del Código Penal, **cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas,** y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario”.*

Lo anteriormente visto indica claramente que los recursos tienen una **ÚNICA DESTINACIÓN**, cual es la reparación material de las víctimas del conflicto, lo que se ajusta al orden superior por las razones ya vistas.

Por otra parte, la redacción del artículo también da pauta para interpretar que el único medio financiero de reparar a las víctimas del conflicto armado

⁵¹ Cfr. Acuerdo Final, numeral 5.1.3.7., página 186.



Concepto No.

006362

con las FARC-EP sería el contemplado en el Fondo de Víctimas, lo cual es contrario a la responsabilidad patrimonial del Estado que surge en este caso de los acuerdos y negociaciones políticos que éste pacte y que institucionalice mediante normas, así como al mismo principio de reparación integral a las víctimas establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017, que precisamente crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, aplicable a través de la Jurisdicción Especial para la Paz, como el mecanismo judicial exclusivo que contribuye a la terminación del conflicto armado con ese grupo, dado que juzga las responsabilidades de sus miembros y aplica las sanciones alternativas correspondientes, **dentro de la cual deben garantizarse los derechos fundamentales de las víctimas, entre ellos, a la reparación integral.**

Lo anterior se reafirma precisamente con la competencia constitucional asignada al Congreso de la República⁵² de conceder **por graves motivos de conveniencia pública**, amnistías o indultos generales por delitos políticos, casos en los cuales cuando los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, **el Estado queda obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.**

De igual manera, en el numeral 3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible, en lo correspondiente a los programas sociales, claramente el Gobierno Nacional y las FARC-EP pactaron que *"Tales programas serán garantizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR. Lo anterior, **sin perjuicio de los programas estatales destinados a la reparación integral de las víctimas del conflicto**"*⁵³.

Por tal razón, también se solicitará a la Corte Constitucional que declare ajustada al orden superior la destinación de los recursos del Fondo de Víctimas para la reparación material de las víctimas del conflicto, bajo el entendido de que una vez agotados tales recursos, el Estado asume las indemnizaciones a que hubiere lugar.

De otra parte, en cuanto a la segunda destinación de los recursos del Fondo de Víctimas, consistente en la implementación de los programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final, **EN GENERAL** la misma adolece del vicio de inconstitucionalidad de unidad de materia⁵⁴ porque, como ya se estableció, los recursos del Fondo de Víctimas tienen una **ÚNICA**

⁵² Constitución Política de Colombia, artículo 150 numeral 17.

⁵³ Cfr. Acuerdo Final, página 76.

⁵⁴ Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 158: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella".



Procurador General

Concepto No. 006362

DESTINACIÓN convencional⁵⁵ y constitucional⁵⁶ cual es la reparación material de las víctimas del conflicto armado, razón por la que dichos recursos no pueden destinarse a financiar otro tipo de gastos.

Lo anterior lo percibe así el Ministerio Público porque los programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final tienen unas finalidades muy diferentes a la de reparación material de las víctimas del conflicto armado, y unos mecanismos de financiación pactados entre las Partes también muy diferentes a los contemplados en el Fondo de Víctimas, como se pasa a demostrar.

El punto 3 del Acuerdo Final se refiere al fin del conflicto. El numeral 3.2 de ese punto trata acerca de la ***“Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político - de acuerdo con sus intereses”***, y el numeral 3.2.2 desarrolla la reincorporación económica y social de ese grupo a la vida civil a través de las siguientes actividades⁵⁷:

3.2.2.1 Organización para la reincorporación colectiva económica y social. Se afirma que el Gobierno Nacional facilitará la formalización jurídica de ECOMÚN mediante la financiación de la asesoría jurídica y técnica, la definición de un procedimiento expedito y extraordinario para su constitución, y financiará sus proyectos en los términos establecidos en el numeral 3.2.2.6.

3.2.2.2. Centro de pensamiento y formación política, que será constituido como una entidad sin ánimo de lucro por la agrupación política de ciudadanos/as en ejercicio que tenga por objeto promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la actividad política legal, y se financiará mediante la celebración de convenios con entidades públicas y privadas y la cooperación internacional. Esto significa que esa entidad sin ánimo de lucro no la financia *per se* el Gobierno Nacional.

3.2.2.3 Organización institucional - Consejo Nacional de la Reincorporación, el cual está integrado por dos (2) miembros del Gobierno y dos (2) de las FARC-EP, con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación, según los términos acordados con el Gobierno Nacional.

⁵⁵ Cfr. Acuerdo Final, punto 5.1.3.7. *“Adecuación 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”*, página 186.

⁵⁶ Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 5.

⁵⁷ Cfr. Acuerdo Final, páginas 72-77.



Procurador General

Concepto No.

006362

- **3.2.2.4 Acreditación y Tránsito a la legalidad, mediante el listado definitivo que le entreguen las FARC-EP al Gobierno Nacional.** El Gobierno Nacional recibirá y aceptará el listado definitivo, mediante un acto administrativo formal, a más tardar el día D+180, sin perjuicio de las acreditaciones previas que haya que hacer en cumplimiento de la hoja de ruta acordada para el efecto, de acreditaciones posteriores de conformidad con lo acordado en el marco de la JEP. Excepcionalmente y previa justificación, las FARC-EP incluirán o excluirán a personas del listado. Los nombres incluidos serán objeto de verificación por parte del Gobierno Nacional.

- **3.2.2.6 Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social** (a. Censo socioeconómico, que lo realizará la Universidad Nacional de Colombia; b. Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles; c. Desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles — Cada integrante de las FARC-EP en proceso de reincorporación tendrá derecho, por una vez, a un apoyo económico para emprender un proyecto productivo individual o colectivo, por la suma de 8 millones de pesos—). Los fondos de organización para la reincorporación colectiva económica y social y para los proyectos individuales serán transferidos por el Gobierno Nacional a ECOMUN o asignados individualmente.

- **3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible** (Renta básica para cada uno de los miembros integrantes de las FARC-EP durante los primeros 24 meses, para lo cual el Gobierno Nacional conformará un encargo fiduciario; Asignación única de normalización por dos millones de pesos para cada uno de los miembros integrantes de las FARC-EP; Seguridad social —Las sumas correspondientes a los pagos por concepto de seguridad social en salud y pensiones de acuerdo con la normatividad vigente para quienes no se encuentren vinculados a actividades remuneradas, serán garantizadas por el Gobierno Nacional, quien constituirá un encargo fiduciario para la realización de los pagos durante 24 meses. Excepcionalmente, para enfermedades graves de alto costo, y para la rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto, el Gobierno establecerá un sistema especial con la cooperación nacional e internacional, en el marco del CNR, para su atención durante 36 meses—; Planes o programas sociales —Tales programas serán garantizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR. Para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que dispone el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales—; y, Pedagogía para la paz, asunto que realizan miembros



Concepto No.

006362

autorizados de las FARC-EP en los concejos municipales y asambleas departamentales).

- 3.2.2.8. Otros Recursos para proyectos de reincorporación económica
— Recursos económicos aportados por la cooperación internacional, el sector privado, fundaciones y por organismos multilaterales para los proyectos de reincorporación económica de los hoy miembros de las FARC-EP a la vida civil, así como los recursos de cooperación técnica para dichos proyectos—.

Sin embargo, dentro del numeral 3.2.2 del Acuerdo Final se contempla una excepción muy puntual, y es la establecida en el numeral **3.2.2.5 Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP**, en el que se afirma que “[a] estos menores de edad se les reconocerán todos los derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto, así como los derivados de su proceso de reincorporación en los términos contemplados en este Acuerdo Final y se priorizará su reagrupación familiar cuando ello sea posible, así como su ubicación definitiva en sus comunidades de origen o en otras de similares características, siempre teniendo en cuenta el interés superior del niño” (subrayado y negrillas fuera de texto).

Habiendo establecido que en forma general los programas contemplados en el punto 3.2.2 del Acuerdo Final, no pueden ser objeto de financiación con los recursos del Fondo de Víctimas, y teniendo en cuenta las circunstancias tan puntuales y específicas pactadas⁵⁸ en el numeral 3.2.2.5, con el fin de proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado⁵⁹, se solicitará a la Corte que se declare ajustado al orden superior el artículo 4° del Decreto Ley, bajo el entendido de que los recursos del Fondo de Víctimas cubren también a los menores que se reincorporen a la vida civil y que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP, **pero únicamente en lo que a indemnizaciones se refiere.**

Esta petición adicional de constitucionalidad condicionada del artículo 4° se entiende y se plantea así, porque los demás asuntos tratados con los menores que salgan de los campamentos de las FARC-EP los debe asumir el Estado a través de sus diferentes instituciones, como la reintegración a la vida familiar, la educación y salud públicas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, etc.

⁵⁸ Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 83; Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 5, en concordancia con la sentencia de la Corte Constitucional C-699 de 2016, sobre refrendación del Acuerdo Final por el Congreso de la República.

⁵⁹ Cfr. Constitución Política de Colombia, artículos 44, 45.



Concepto No. 006362

El artículo 5° regula lo correspondiente a la garantía de los derechos adquiridos de las víctimas al momento de entrada en vigencia del Decreto 903 de 2017, estableciendo que “[l]a 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”. Se trata de una norma que reitera lo analizado en relación con el artículo 4°, y responde a lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017 en materia de garantía del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; y que concuerda expresamente con lo pactado en el Acuerdo Final al respecto en el tema de reparación de víctimas⁶⁰.

Sin embargo, la manera como fue redactada la norma podría dar a entender que jurídicamente fuese viable que la puesta en marcha de las medidas contempladas en el Decreto 903 de 2017 pudiera limitar, anular o restringir los derechos que las víctimas adquieran a futuro, lo cual no se ajusta al orden superior, especialmente a lo contemplado en el artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 en materia de garantía del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Por tal razón se solicitará que se declare ajustada al orden superior la norma analizada, bajo el entendido de que la puesta en marcha de las medidas contempladas en el Decreto 903 de 2017, no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos que a futuro adquieran las víctimas.

Por último, el artículo 6° establece la entrada en vigencia del Decreto 903 de 2017 a partir de su publicación, lo cual responde a una opción válida de configuración legislativa sobre cuándo inicia el efecto vinculante de la normatividad con fuerza de ley.

3. Conclusión

Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** del título del Decreto Ley 903 de 2017, bajo el entendido de que éste cubre la definición de la destinación de los recursos inventariados que las FARC-EP entreguen al Gobierno Nacional.

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1°, 3° y 6° del Decreto Ley 903 de 2017.

⁶⁰ Cfr. Acuerdo Final, página 186: “En todo caso, la aprobación y puesta en marcha de las anteriores medidas no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos actualmente adquiridos de las víctimas”.



Concepto No.

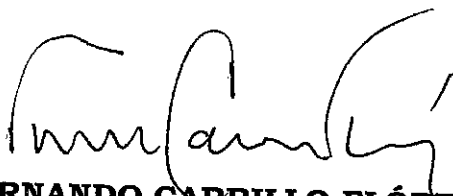
006352

Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2° del referido decreto, bajo el entendido de que contra los bienes, enseres y activos que integren el inventario único entregado por las FARC-EP al Gobierno Nacional no cabe ningún tipo de acción judicial ni de otra naturaleza.

Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 4° del Decreto 903 de 2017, bajo el entendido de que los recursos del Fondo de Víctimas cubren también a los menores que se reincorporen a la vida civil y que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP, **pero únicamente en lo que a indemnizaciones se refiere.**

Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 5° bajo el entendido de que la puesta en marcha de las medidas contempladas en el Decreto Ley 903 de 2017 no podrá suponer limitación, anulación o restricción de los derechos que en el futuro adquieran las víctimas del conflicto armado.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

LOM/JDCB