

PLANES, MEDIDAS E INVERSIONES EN ZONAS ESTRATÉGICAS DE INTERVENCIÓN INTEGRAL (ZEII), DEBEN RESPETAR AUTONOMÍA TERRITORIAL Y GUARDAR COHERENCIA CON EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

VI. EXPEDIENTE D-13211 - SENTENCIA C-040/20 (febrero 6)

M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma acusada

LEY 1941 DE 2018

(enero 29)

Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 11006 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014

ARTÍCULO 2o. Adiciónese al artículo 6o de la Ley 418 de 1997, lo siguiente:

El Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población.

Los planes no suspenderán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y, donde coincidan, se articularán. La elaboración de dichos planes será bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional y respecto a zonas PDET con la participación del Alto Consejero para el Posconflicto. El Gobierno nacional reglamentará los aspectos que se requieren para su ejecución.

Los planes integrales tendrán la duración que se determine y articularán a las instituciones públicas, el sector privado y la cooperación internacional.

El Presidente de la República designará un Gabinete de Paz que coordine la estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularán en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Naciones Sectoriales (PNS) y los dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI).

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno nacional reglamentará una subcuenta en el Fondo de Programas Especiales para la Paz creado por la Ley 368 de 1997, con el fin de financiar los planes, programas y estrategias que se implementarán en los territorios que se establezcan como zonas estratégicas de intervención integral. La financiación de estos planes, programas y estrategias provendrán de recursos adicionales del presupuesto público, recursos de cooperación internacional y aportes del sector privado.

PARÁGRAFO 2o. Los recursos destinados a la financiación de las Zonas Especiales de Inversión en ningún caso podrán comprometer los recursos definidos por el Plan Marco de Implementación para los PDET.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 de la Ley 1941 de 2018 por los cargos analizados, en el entendido de que los planes, medidas y recursos a ejecutar en las zonas estratégicas de intervención integral (ZEII), para la prestación de servicios sociales deberán ser formulados e implementados conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación, y guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto-

3. Síntesis de la providencia

Al estudiar dos demandas contra el artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, mediante el cual se crearon las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII), la Corte decidió en relación con los cinco cargos formulados:

Se inhibió respecto del cargo consistente en que la financiación de los planes de las ZEII a través del Fondo de Programas Especiales para la Paz viola el derecho a la paz, la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final, y los principios de la función administrativa, dirigido contra el parágrafo 1º de dicha disposición, por considerar que la demanda no establecía con claridad y certeza de qué manera se vulneran las normas superiores invocadas.

En relación con el cargo por desconocimiento del derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas⁴, la Corte concluyó que la disposición, en cuanto autoriza la creación de unas zonas con el fin de proteger a la población y garantizar la intervención integral del Estado, no es susceptible de afectar por sí misma a las comunidades étnicas.

Respecto del cargo por violación del principio de reserva legal y desconocimiento de las normas que rigen los estados de conmoción interior (artículos 121, 150 y 213 de la Constitución), la Corte no encontró vicios de inconstitucionalidad en la medida en que la disposición no autoriza medidas propias de los estados de excepción en las ZEII, como la restricción o suspensión de derechos fundamentales.

Encontró, por el contrario, que respecto de algunos contenidos de la disposición demandada cabían interpretaciones incompatibles: (i) con la autonomía de las entidades territoriales y el derecho a la participación de las comunidades⁵, y (ii) la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Precisó la Corte, en primer lugar, que el legislador cuenta con un amplio margen de regulación en la materia, en virtud del cual puede dotar al gobierno nacional de los instrumentos que estime necesarios para la conservación y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional, en particular, como lo hace la disposición demandada, para proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada e integral del Estado, en los territorios más afectados por la criminalidad.

No obstante, la Corte encontró que la disposición otorga al Consejo de Seguridad Nacional y a otras autoridades del orden nacional funciones en materia de prestación de servicios sociales que podrían interferir con competencias que la Constitución asigna a las entidades territoriales, las cuales deben ser ejercidas, en los términos del artículo 288 de la Constitución, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con el objeto de garantizar la autonomía territorial.

⁴ Artículos 2, 7, 40 y 330 C.P., Convenio 169 de la OIT y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

⁵ Artículos 2, 40, 287, 288, 299, 303, 311, 314 y 312 C.P. así como normas estatutarias y orgánicas de participación, planeación y ordenamiento territorial

Así mismo, dado que la disposición demandada autoriza la intervención integral del Estado mediante la formulación e implementación de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población, que podrían involucrar diferentes ámbitos de la vida económica, política y administrativa de las regiones objeto de intervención, las autoridades deben garantizar la participación de sus habitantes en las decisiones que los afecten.

Finalmente, en cuanto al cargo por desconocimiento de la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera⁶, y dado que la disposición demandada prevé un conjunto de actuaciones de planeación, coordinación e intervención en las zonas estratégicas de intervención integral -ZEII-, que podrían coincidir con el ámbito territorial de ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI), previstos en el Acuerdo Final como instrumentos participativos de planeación y gestión de las zonas más afectadas por el conflicto⁷, la Corte concluyó que tales actuaciones, ejecutadas en desarrollo de la disposición demandada y conforme a lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, deben guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final, preservando sus contenidos, espíritu y principios.

Por tales razones, la Corte decidió condicionar la norma en el entendido de que los planes, medidas y recursos a ejecutar en las ZEII para la prestación de servicios sociales, deberán ser formulados e implementados conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación. Igualmente, en el sentido de que las actuaciones de las autoridades públicas previstas en la disposición deben guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo Final en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto.

4. Salvamento de voto

El Magistrado CARLOS BERNAL PULIDO suscribió su salvamento de voto en relación con la sentencia anterior. Consideró que la Sala debió inhibirse para emitir decisión de fondo, dado que los argumentos formulados por el actor no cumplían con los requisitos dispuestos por la jurisprudencia constitucional, tal como lo expuso a continuación.

4.1. El presunto cargo por desconocimiento del derecho a la consulta previa carece de certeza, especificidad y suficiencia

Según los demandantes, las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII) pueden afectar de manera directa a las comunidades indígenas y afrocolombianas del país y sus derechos al autogobierno y a la administración del territorio. Esta acusación carece de certeza, dado que (i) parte de las inferencias de los accionantes respecto de las eventuales consecuencias de la creación de estas

⁶ Artículos 2, 22, 83 y 1º del Acto Legislativo 02 de 2017.

⁷ Implementados normativamente mediante el Decreto Ley 893 de 2017 en desarrollo del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral.

zonas y de la formulación de los planes especiales, más no del contenido normativo que razonablemente se le puede atribuir a la disposición, y (ii) deriva la obligación de adelantar la consulta previa de una mera suposición, esto es, que “dentro de las ZEII pueden ser incluidos territorios pertenecientes a los pueblos diferenciados étnica y culturalmente”.

Además, el presunto cargo carece de *especificidad*, dado que los demandantes no sustentan cuál es el contenido de la medida legislativa que, por su potencialidad de afectar directamente a las minorías étnicas del país, debería ser objeto de consulta previa. En ese sentido, los accionantes no explican de forma concreta por qué la facultad general del Consejo de Seguridad Nacional para declarar las ZEII y coordinar la elaboración de planes especiales implica, siquiera *prima facie*, un impacto directo sobre tales comunidades. Por todo lo anterior, lo señalado por los demandantes es *insuficiente*, dado que sus argumentos no tenían la entidad para cuestionar si la norma debía ser objeto de consulta previa.

4.2. El presunto cargo por desconocimiento del derecho a la participación y del principio democrático carece de certeza, especificidad y suficiencia

Los demandantes alegan que las decisiones del Consejo de Seguridad Nacional, compuesto por delegados del nivel central del gobierno, tendrán prioridad sobre los instrumentos y planes construidos por los municipios en ejercicio de su autonomía, por lo que invierten “el orden de prelación de los instrumentos de planificación local sin la participación de las comunidades”. Dichas acusaciones no son ciertas, pues la norma no hace mención alguna de la supuesta prevalencia o jerarquía entre los planes municipales y los planes especiales de las ZEII. Además, contrario a lo señalado por los demandantes, la norma dispone expresamente que los planes especiales propuestos por el Consejo de Seguridad Nacional para las ZEII (i) no podrán suspender los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), (ii) deberán articularse con los PDET, en caso de concurrencia, y (iii) harán parte de la estrategia integral en los territorios priorizados, donde se articularán en la “Hoja de Ruta Única”.

Los actores también alegan que la norma es contraria a los artículos 2 y 40 de la Constitución, pues esta no prevé expresamente los mecanismos por medio de los cuales las comunidades y autoridades territoriales participarán en la definición de tales zonas. Esa acusación carece de *especificidad*, pues los actores no sustentan por qué los parámetros invocados incorporan un deber constitucional que obliga al gobierno a incluir mecanismos de participación en las normas que lo habilitan para tomar medidas de conservación del orden público, tales como la creación de las ZEII.

La acusación también carece de *especificidad* en relación con la presunta falta de participación de las comunidades y de las autoridades locales en la elaboración de los planes especiales de priorización “para la prestación de servicios sociales”. Así, los demandantes no señalan por qué los artículos constitucionales supuestamente vulnerados: (i) imponen al gobierno nacional la obligación de crear instancias formales de *participación ciudadana* para definir si un municipio o territorio específico puede ser objeto de priorización para la prestación de servicios sociales y (ii) prescriben el deber de facilitar la participación de las autoridades locales y entidades territoriales en la eventual priorización para la prestación de servicios sociales, como parte del ejercicio de la autonomía territorial.

4.3. El presunto cargo por desconocimiento de los principios de reserva legal y legalidad en el ejercicio de la función administrativa carece de certeza y de especificidad

Según los accionantes, la creación de la ZEII viola el principio de reserva legal (art. 150 C.P.) y de legalidad en el ejercicio de la función administrativa (art. 121 C.P.), por cuanto: (i) faculta a las autoridades para ejercer medidas excepcionales y equivalentes a las del estado de conmoción interior, sin cumplir los requisitos del

artículo 213 de la Constitución, y (ii) no define con precisión las funciones y competencias del Consejo de Seguridad Nacional. En primer lugar, el argumento carece de certeza, pues la norma demandada faculta al Consejo de Seguridad Nacional para declarar las ZEII en regiones afectadas por la criminalidad y coordinar la creación de los planes especiales en dichas zonas. Ningún elemento de la disposición demandada permita inferir, razonablemente, que la declaratoria de creación de las ZEII habilita al gobierno para tomar medidas extraordinarias en tales sitios. En segundo lugar, tampoco es cierto que la indeterminación de las competencias y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y de las autoridades involucradas derive en el desconocimiento del principio de legalidad o de las competencias exclusivas del Congreso. Este presunto cargo parte del supuesto según el cual el Consejo de Seguridad Nacional puede ejercer medidas excepcionales que restrinjan los derechos fundamentales, lo cual, como ya se explicó, no es cierto. Por lo anterior, el presunto cargo también carece de especificidad, pues las suposiciones de los demandantes son genéricas y tienen tal nivel de vaguedad, que escapan al sentido de la norma, lo que impide identificar una contradicción puntual entre el enunciado demandado y el parámetro constitucional invocado.

4.4. El presunto cargo por desconocimiento del derecho a la paz y otros, en relación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, carecen de certeza y especificidad

Según los demandantes, el inciso 2º del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018 “transgrede y limita los PDET”, dado que (i) autoriza la creación de ZEII en territorios definidos como PDET y (ii) desconoce el modelo constitucional de participación ciudadana definido en el Acto Legislativo 02 de 2017 para los PDET. Este presunto cargo carece de certeza, pues los demandantes equiparan la concurrencia entre las ZEII y los PDET, con una restricción absoluta de los segundos. Esta conclusión no deriva del sentido normativo de la disposición que, como ya se explicó (núm. 2), dispone que los PDET (i) no serán suspendidos en virtud de la declaratoria de una ZEII y (ii) se articularán, en caso de coincidir con zonas declaradas como ZEII.

A su vez, lo manifestado por los accionantes carece de especificidad, dado que estos no explican por qué la concurrencia de los PDET y las ZEII deriva en el desconocimiento del Acto Legislativo 02 de 2017 y de los demás parámetros invocados. En efecto, los accionantes no señalan qué elemento del parámetro constitucional invocado exige garantizar la no concurrencia de los PDET con otras estrategias del gobierno nacional, o su completa autonomía respecto de otros mecanismos de intervención territorial. Tampoco explican por qué el esquema de elaboración y coordinación de los planes especiales en las ZEII, propuesto en el inciso 2º del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018, desconoce la obligación de cumplir de buena fe “lo establecido en el acuerdo final” y, en particular, lo referido a la participación de las víctimas. En ese sentido, no es posible identificar cuál es la contradicción puntual que los demandantes presentan en relación con el aparte demandado, dada la generalidad de los argumentos presentados.

4.5. El presunto cargo por desconocimiento del derecho a la paz y otros, en relación con la financiación de las Zonas Especiales de Intervención integral, carece de certeza y pertinencia.

Los demandantes alegan que el párrafo 1º del artículo 2 de la Ley 1941 de 2018 desconoce lo pactado en el Acuerdo Final, pues (i) señala que las ZEII se financiarán con una subcuenta del Fondo de Programas Especiales para la Paz, sin precisar cómo se articularán al cumplimiento de ese objetivo, y (ii) reduce los “recursos a esa paz ya pactada y a todas sus estrategias”. Este argumento carece de certeza, dado que la norma señala expresamente que los ZEII se articularán bajo una “estrategia integral” con otros instrumentos como los PDET, los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), entre otros, los cuales están orientados por las estrategias de paz. Los ataques de los accionantes también son *impertinentes*, pues no presentan un juicio de validez entre la norma atacada y la Constitución, sino

una opinión respecto de la forma, presuntamente insuficiente, en la que la Ley 1941 de 2018 se articula con “los demás instrumentos legales, especialmente en materia de paz”.

Con base en lo expuesto, el Magistrado BERNAL PULIDO concluyó que la Sala Plena de la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la disposición demandada con base en supuestos que no derivan de su contenido normativo. En efecto, asumió que los planes especiales de las ZEII podrán (i) sustituir o modificar los instrumentos territoriales definidos por los municipios y demás entidades y (ii) afectar los planes definidos para las regiones priorizadas en el marco de la implementación del Acuerdo Final. Esto, a pesar de que tales conclusiones exceden por completo el ámbito semántico de la norma *sub examine*, pues esta (i) no desarrolla elemento alguno de los instrumentos de planeación o gestión territorial de los municipios, ni fija sistema alguno de priorización que pueda desconocer tales ejercicios, y (ii) impone expresamente un deber de articulación entre los distintos instrumentos y herramientas derivados del Acuerdo Final.

