



LA CORTE DETERMINÓ QUE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ESTRATÉGICO TERRITORIAL, PEDT CONSTITUYEN INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN Y GESTIÓN EN LOS TERRITORIOS MÁS AFECTADOS POR EL CONFLICTO ARMADO, QUE SE AJUSTAN A LOS PARÁMETROS CONSTITUCIONALES EXIGIDOS DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS EXTRAORDINARIAS ADOPTADAS POR EL EJECUTIVO Y EN PARTICULAR, AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL Y A LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA

EXPEDIENTE RDL-026 - SENTENCIA C-730/17 (Diciembre 12)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma revisada

“DECRETO 893 DE 2017
(28 de mayo)

“Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO:

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 el Acuerdo Final señala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en las regiones afectadas por la carencia de una función pública eficaz y por los efectos del mismo conflicto armado interno.

Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y como parte esencial de ese proceso, el Gobierno Nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final.

Que con el propósito anterior, el Acto Legislativo 01 de 2016 confirió al Presidente de la República la facultad legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza material de ley orientados a la implementación del Acuerdo Final.

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 leyes, los cuales son obligatorios, dada su trascendencia e importancia para el Estado Social de Derecho.

Que el contenido del presente Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, cuyo objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 1.2 y 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final.

2. Requisitos formales de validez constitucional:

Que el presente decreto 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 popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación el 30 de noviembre de 2017.

Que esta norma está suscrita, en cumplimiento del artículo 115, inciso 3, de la Constitución Política, por el Presidente de la República, los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

Que 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 materiales de validez constitucional:

3.1 Conexidad objetiva:

Que el Acuerdo Final desarrolla seis ejes temáticos relacionados con los siguientes temas i) Reforma Rural Integral: hacia un nuevo campo colombiano; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución al

Problema de las Drogas Ilícitas; v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del Acuerdo.

Que en el marco del Acuerdo Final, la Reforma Rural Integral (en adelante RRI) busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET), como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Que entre los principios que sustentan el punto uno del Acuerdo Final está el de participación que indica que la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa y efectiva participación de las comunidades, garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, veeduría ciudadana, control social y vigilancia especial de los organismos.

Que a los PDET subyace la premisa según la cual solo a través de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición.

Que de conformidad con el punto 1.2 del Acuerdo Final, el objetivo de los PDET es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:

1. El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales –niños y niñas, hombres y mujeres– haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.
2. La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.
3. El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de [los pueblos, comunidades y grupos étnicos], mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica.
4. El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.
5. El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.
6. Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.” (Punto 1.2.1 del Acuerdo Final).

Que de conformidad con lo previsto en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Que el punto 1.2.3 del acuerdo exige que para cumplir los objetivos de los PDET es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, que sea concertado con autoridades locales y comunidades, y que contemple tanto el enfoque territorial de las comunidades, como un diagnóstico objetivo de necesidades y acciones en el territorio. También debe tener metas claras y precisas para su propósito. Finalmente, señala que el Plan Nacional de Desarrollo acogerá las prioridades y metas de los PDET.

Que, según prevé el punto 1.2.4 del Acuerdo Final, los PDET tienen una vocación participativa, en la que concurren las comunidades, las autoridades de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. Para ello, se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales con el fin de garantizar la participación ciudadana y el acompañamiento de los órganos de control en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

Que el punto 1.2.5 del acuerdo señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales, que el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales, y el punto 1.2.6, que los mencionados programas y planes tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional.

Que el punto 6.1 del Acuerdo Final establece que el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los Acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. Así mismo, menciona que la implementación y el desarrollo de los Acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Que el punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final, que trata de salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final en materia de Reforma Rural Integral, establece que “Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos”.

Que de acuerdo con lo anterior, el primer capítulo del presente decreto ley, referente a la creación e implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial tiene un vínculo cierto y verificable entre el contenido del punto 1.2 del Acuerdo Final, y el

segundo capítulo, referente al mecanismo de consulta para la implementación de los mencionados planes en territorios étnicos, se circunscribe a implementar el punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final.

3.2 Conexidad estricta:

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto ley responde en forma precisa a los dos aspectos definidos y concretos del Acuerdo Final y ya señalados en los anteriores considerandos. A continuación se identifica el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y se demuestra que cada artículo de este decreto ley está vinculado con los puntos 1.2 o 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final:

Las disposiciones y ajustes normativos que dicta el presente decreto ley otorgan valor normativo al punto 1.2 del Acuerdo Final al crear los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y definir su finalidad (artículos 1 y 2); al definir las zonas priorizadas con PDET (artículo 3); al establecer los Planes de Acción para la Transformación Regional en que se fundan los PDET y definir sus criterios (artículo 4); además de reglamentar la participación de la ciudadanía en la formulación de los mencionados planes y programas (artículo 5); al atender la vinculación de los PDET con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 6); al encargar al Gobierno Nacional definir el esquema de seguimiento y evaluación (artículo 8) y también la responsabilidad para garantizar recursos para el diseño e implementación de los mencionados planes (artículo 9). En cuanto a la priorización se refiere (punto 1.2.2 del acuerdo y artículo 3 del presente decreto), es importante señalar que el Gobierno Nacional mediante un ejercicio interinstitucional y técnico, preparó una propuesta de priorización, que sirvió de base para la discusión, teniendo en cuenta los criterios acordados, con base en los siguientes aspectos:

1. Se identificaron las variables para cada criterio definido en el Acuerdo, las cuales debían contar con información a nivel municipal y provenir de fuentes oficiales y organizaciones con amplia trayectoria y reconocimiento en la generación de información. Para cada variable se identificó la mejor serie de tiempo disponible.

Para el criterio de grado de afectación derivado del conflicto, se agruparon las variables en dos componentes: uno de intensidad de la confrontación armada, en el que se encuentran tanto las acciones de las Fuerzas Militares como de los grupos al margen de la ley, y otro que recoge las variables de victimización, entre las que se encuentran tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada y asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras.

Para el criterio de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas se incluyeron las variables de hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales y contrabando.

Por último, para el criterio de niveles de pobreza se tomó la información del índice de pobreza multidimensional, y para el de debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión se usó la variable de esfuerzo integral de cierre de brechas construida recientemente por el DNP.

2. Se agregaron las variables para cada criterio y los cuatro criterios en conjunto. No se dieron ponderaciones ni a las variables ni a los criterios; es decir, todas las variables y todos los criterios tienen el mismo peso. Se identificaron los municipios con mayor afectación para cada criterio y para el conjunto de los cuatro criterios, usando el método de clasificación de cortes naturales.

3. Los municipios con mayor afectación, según los criterios definidos, se agruparon en subregiones, teniendo en cuenta las dinámicas del conflicto, la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo y el modelo de nodos de desarrollo del DNP. Algunos municipios fueron incluidos por continuidad geográfica, con el fin de no dejar espacios geográficos vacíos en las subregiones.

Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios.

Ahora bien, teniendo en cuenta que una de las tareas prioritarias de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), acordadas en el marco del punto 6 del Acuerdo Final, es “definir, de acuerdo con los criterios establecidos, las zonas en las cuales se implementarán inicialmente los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial”, en reuniones de la CSIVI se discutieron y aprobaron las 16 zonas para la implementación prioritaria de los PDET. Por su parte, el Consejo Interinstitucional del Posconflicto avaló la decisión de la CSIVI.

Ahora bien, las disposiciones y ajustes normativos que dicta el presente decreto ley otorgan valor normativo al punto 6.2.3, literal a. del Acuerdo Final al señalar que los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones PDET establecidas a través del presente decreto que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación (artículo 12).

3.3 Conexidad suficiente:

Que el presente Decreto Ley tiene un grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y los puntos 1.2 y 6.1 del Acuerdo Final, de manera que las mismas son desarrollos propios del Acuerdo y existe una relación entre cada artículo y el Acuerdo que no es incidental ni indirecta.

El punto 1.2 del Acuerdo Final de Paz se refiere a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y definen su finalidad, y el artículo 1 del presente decreto crea estos planes.

El punto 1.2.1 del Acuerdo Final señala los objetivos de los PDET, y el artículo 2 adopta tales objetivos y los incorpora al ordenamiento como finalidad de los PDET.

El punto 1.2.2 del Acuerdo Final define unos criterios para priorizar zonas necesitadas y urgidas con PDET y el artículo 3 del presente decreto prioriza dieciséis zonas con base en tales criterios.

El punto 1.2.3 del Acuerdo Final se refiere a los Planes de Acción para la Transformación Regional en que se fundan los PDET, definiendo sus criterios y señalando que el Plan Nacional de Desarrollo acogerá las prioridades y metas de los PDET. Así pues, el artículo 4 del presente decreto establece que los PDET se instrumentalizarán en Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), señalando que contendrá como mínimo lo establecido en el punto 1.2.3 del acuerdo, y el artículo 6 define que los PDET y los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo.

El punto 1.2.4 del Acuerdo Final indica cómo se garantiza la participación activa de las comunidades en la formulación de los mencionados planes y programas, y el artículo 5, establece que se garantizará la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, de acuerdo a sus particularidades y en todos los niveles territoriales, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR.

El punto 1.2.5 del Acuerdo Final señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo, y que el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales. Así pues, el artículo 3 del decreto identifica las zonas priorizadas con PDET, mientras que el artículo 9 define que estará a cargo del Gobierno Nacional, con concurrencia de las entidades territoriales, la financiación de los programas y planes establecidos en el mismo.

Finalmente, el Punto 1.2.6 del Acuerdo Final señala que los programas y planes de acción para la transformación regional de cada zona priorizada tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional, y el artículo 8 del presente decreto dispone que el Gobierno Nacional definirá el esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET, de acuerdo con las disposiciones vigentes en la materia y lo establecido en el Acuerdo Final.

Ahora bien, el Punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final de Paz señala específicamente que “los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos”, y el artículo 12 del presente decreto establece la exigencia del mecanismo de consulta en el caso de PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones PDET que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos.

Por su parte, los artículos 13 y 14, sobre coordinación, implementación y lineamientos para la planeación participativa, están orientados a garantizar el objetivo de la mencionada consulta en esos casos específicos. En esta medida, el Capítulo 2 del presente decreto atiende puntualmente, lo señalado en el Punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final. Además, para la debida implementación del mecanismo especial de consulta en los PDET es necesario contar con herramientas esenciales para la reconstrucción de lazos de confianza con pueblos, comunidades y grupos étnicos en dichas zonas priorizadas.

Adicional a lo anterior, uno de los compromisos específicos del Acuerdo Final, consignado en el punto 2.2 sobre Participación Política, es fortalecer la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales, compromiso puntual que también se verifica en la disposición sobre participación del artículo 5, así como en la disposición sobre fortalecimiento de capacidades incluida en el artículo 11 del presente decreto.

Finalmente, el nivel de victimización y afectación –como criterio de definición de las zonas donde se pondrán en marcha los PDET (artículo 3) – tiene una intención reparadora. Por consiguiente, en su implementación se buscará garantizar el carácter reparador para las víctimas y las comunidades, según lo establecido en los puntos 5.1.3.3.1 y 5.1.3.3.2 del Acuerdo Final.

4. Necesidad estricta:

Que la implementación adecuada del Acuerdo Final implica la puesta en marcha de medidas de carácter urgente, tendientes a garantizar la operatividad de los compromisos pactados y, a la vez, conjurar situaciones que dificulten el proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP. En tal sentido, la estructuración de algunas acciones para evitar que las causas del conflicto armado se reproduzcan debe llevarse a cabo mediante mecanismos de excepcional agilidad.

Que el punto 6.1.11 del Acuerdo Final establece como medida de implementación prioritaria, la definición de las zonas en las cuales se implementarán inicialmente los 16 PDET.

4.1. Criterios de necesidad y urgencia para la priorización de territorios

Es importante recordar que la priorización de territorios que se define en el artículo 3 del presente decreto, obedece a los criterios de necesidad y urgencia señalados en el Punto 1.2.2 del Acuerdo Final, a saber: los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Claramente, la situación de estas regiones implica la constante violación de derechos fundamentales de los ciudadanos.

Que el complejo escenario de los territorios priorizados los hace vulnerables a diferentes actores de la ilegalidad, quienes a medida que avanzan los cronogramas para el fin del conflicto (Punto 3 del Acuerdo Final), es decir, durante la entrega de armas y la reincorporación a la vida civil de los excombatientes de las FARC, aprovechan tal situación en favor de sus intereses, debilitando aún más la institucionalidad o profundizando el abandono estatal y, por lo tanto, agravando los escenarios de pobreza extrema y el grado de afectación derivada del conflicto. En consecuencia, es imperativo y urgente la presencia de autoridades junto a la ciudadanía que prevén los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, para contrarrestar en estos territorios, la amenaza de la ilegalidad, proteger los derechos de los ciudadanos, evitar la revictimización e iniciar cuanto antes la transformación del territorio y las condiciones que han perpetuado el conflicto.

4.2. Instrumento regional para la transformación

Que la implementación de los PDET implica disponer efectivamente de un instrumento para que los habitantes del campo, las comunidades, los grupos étnicos y todos los involucrados en el proceso de construcción de paz en las regiones, junto al Gobierno Nacional y las autoridades públicas, construyan planes de acción concretos para atender sus necesidades, de acuerdo al enfoque territorial acordado entre todos.

Ahora, la urgencia de poner en marcha este instrumento de planeación radica en que, mientras el Gobierno Nacional tiene a cargo la responsabilidad de gestionar los compromisos derivados del acceso y uso de la tierra (Punto 1.1 del Acuerdo), así como de los Planes Nacionales para la RRI (Punto 1.3 del Acuerdo), los Planes de Acción para la Transformación Regional (en adelante PATR) derivados de los PDET son la única herramienta para la RRI que involucra todos los niveles del ordenamiento territorial, sus actores y recursos, y en ese sentido son urgentes ya que la transformación del campo no puede esperar a que se concluyan los numerosos compromisos del Gobierno Nacional en la materia, para los cuales se han previsto amplios cronogramas para su implementación.

Que por su naturaleza de planeación y gestión, es decir que vincula de manera específica las acciones a realizar con las necesidades de las regiones, la puesta en marcha del instrumento PDET es trascendental, no solo para la implementación de los mencionados puntos de la RRI (acceso y uso de la tierra y Planes Nacionales), sino también de otros puntos del Acuerdo Final tales como Participación Política (Punto 2 del Acuerdo), Fin del Conflicto (Punto 3 del Acuerdo), Solución Al Problema de las Drogas Ilícitas (Punto 4 del Acuerdo) y Víctimas (Punto 5 del Acuerdo), en la medida que son los mismos actores de las regiones quienes determinan con precisión los aspectos que en cada uno de estos puntos se requieren, así como su urgencia.

Además de operar de manera complementaria a otros puntos del Acuerdo Final, este espacio democrático se traducirá inmediatamente en mejoras en el bienestar de todos los involucrados en múltiples aspectos, al materializar los objetivos puntuales del mecanismo como son la convivencia en un entorno pluriétnico y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y economía propia de los pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, la integración de regiones en situación de abandono a causa del conflicto, y el reconocimiento e inclusión de organizaciones sociales y pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos. Estos elementos constituyen medios necesarios para la construcción de escenarios propicios para la reconciliación y terminar las condiciones que permitieron el fin último del Acuerdo Final.

4.3. Plazos para la reincorporación a la vida civil

Que la urgencia ya expresada puede evidenciarse, entre otras, a través del establecimiento por parte del Gobierno Nacional, de diecinueve (19) Zonas Veredales Transitorias de Normalización y siete (7) Puntos Transitorios de Normalización mediante los Decretos 2001 a 2026 de 2016, cuyo propósito es iniciar el proceso de preparación para la reincorporación a la vida civil de las estructuras de las FARC-EP, para que participen y se encuentren comprometidos con el cese al fuego y hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas, y cuya duración es de ciento ochenta (180) días contados a partir del “día D”.

Que en este escenario la implementación prioritaria de los PDET resulta urgente y necesaria, como quiera que el desarrollo de las actividades que se derivan de su puesta en marcha permitirá que los hombres y mujeres de las FARC-EP se incorporen en el devenir diario de las zonas rurales priorizadas, a la vez que coadyuvará a evitar que las causas que nutren el conflicto armado se reproduzcan.

4.4. Calendario de implementación normativa durante los primeros doce meses

Que conforme a lo establecido en el literal a, del punto 6.1.10 del Acuerdo Final, las leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el que desarrollan los acuerdos relativos a los PDET se encuentran incorporados dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final.

Que en ese sentido, el presente decreto ley regula una materia para la cual ni el trámite legislativo ordinario, ni el procedimiento legislativo especial previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 son idóneos, dado que la regulación que aquí se adopta tiene un carácter urgente e imperioso y, por tanto, su trámite a través de los canales deliberativos ordinario o mecanismo abreviado de Fast Track, retrasa en primera medida, la implementación de los demás puntos del Acuerdo Final, en particular los de la RRI, poniendo en riesgo el cumplimiento de dicho acuerdo en general.

Que bajo este escenario de urgencia el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el trámite legislativo ordinario no son mecanismos lo suficientemente ágiles para la consecución de los urgentes fines que por medio de los PDET se pretenden alcanzar.

Que, en consecuencia, se requiere ejercer dichas facultades para crear los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de planificación y gestión e implementación en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo con el objetivo de dar inicio a este programa y de esta manera, cumplir con una de las medidas de implementación temprana del Acuerdo Final.

En consideración a lo expuesto,

DECRETA:

CAPÍTULO I.

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

Artículo 1. Objeto. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.

Parágrafo: Los planes sectoriales y programas que se creen para la implementación de la RRI incorporarán en su diseño y ejecución el enfoque étnico.

Artículo 2. Finalidad. Según lo establecido en el Acuerdo Final, cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas a las que se refiere el artículo 3 del presente Decreto, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las [pueblos, comunidades y grupos

étnicos], el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Artículo 3. Cobertura Geográfica. Se desarrollarán 16 PDET, en 170 municipios agrupados así:

Subregión	Departamento	Código DANE	Municipio
ALTO PATÍA - NORTE DEL CAUCA	CAUCA	19050	ARGELIA
		19075	BALBOA
		19110	BUENOS AIRES
		19130	CAJIBÍO
		19137	CALDONO
		19142	CALOTO
		19212	CORINTO
		19256	EL TAMBO
		19364	JAMBALÓ
		19450	MERCADERES
		19455	MIRANDA
		19473	MORALES
		19532	PATÍA
		19548	PIENDAMÓ
		19698	SANTANDER DE QUILCHAO
		19780	SUÁREZ
	19821	TORIBÍO	
	NARIÑO	52233	CUMBITARA
		52256	EL ROSARIO
		52405	LEIVA
52418		LOS ANDES	
52540		POLICARPA	
VALLE DEL CAUCA	76275	FLORIDA	
	76563	PRADERA	
ARAUCA	ARAUCA	81065	ARAUQUITA
		81300	FORTUL
		81736	SARAVENA
		81794	TAME
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	ANTIOQUIA	5031	AMALFI
		5040	ANORÍ
		5107	BRICEÑO
		5120	CÁCERES
		5154	CAUCASIA
		5250	EL BAGRE
		5361	ITUANGO
		5495	NECHÍ
		5604	REMEDIOS
		5736	SEGOVIA
		5790	TARAZÁ
		5854	VALDIVIA
		5895	ZARAGOZA
CATATUMBO	NORTE DE SANTANDER	54206	CONVENCIÓN
		54245	EL CARMEN
		54250	EL TARRA
		54344	HACARÍ
		54670	SAN CALIXTO

		54720	SARDINATA	
		54800	TEORAMA	
		54810	TIBÚ	
CHOCÓ	ANTIOQUIA	5475	MURINDÓ	
		5873	VIGÍA DEL FUERTE	
	CHOCÓ	27006	ACANDÍ	
		27099	BOJAYÁ	
		27150	CARMEN DEL DARIÉN	
		27205	CONDOTO	
		27250	EL LITORAL DEL SAN JUAN	
		27361	ISTMINA	
		27425	MEDIO ATRATO	
		27450	MEDIO SAN JUAN	
		27491	NÓVITA	
		27615	RIOSUCIO	
		27745	SIPÍ	
		27800	UNGUÍA	
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO	CAQUETÁ	18001	FLORENCIA*	
		18029	ALBANIA	
		18094	BELÉN DE LOS ANDAQUÍES	
		18150	CARTAGENA DEL CHAIRÁ	
		18205	CURILLO	
		18247	EL DONCELLO	
		18256	EL PAUJIL	
		18410	LA MONTAÑITA	
		18460	MILÁN	
		18479	MORELIA	
		18592	PUERTO RICO	
		18610	SAN JOSÉ DEL FRAGUA	
		18753	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	
		18756	SOLANO	
		18785	SOLITA	
		18860	VALPARAÍSO	
			HUILA	41020
	MACARENA - GUAVIARE	META	50325	MAPIRIPÁN
50330			MESETAS	
50350			LA MACARENA	
50370			URIBE	
50450			PUERTO CONCORDIA	
50577			PUERTO LLERAS	
50590			PUERTO RICO	
50711			VISTAHERMOSA	
GUAVIARE		95001	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE*	
		95015	CALAMAR	
		95025	EL RETORNO	
	95200	MIRAFLORES		
MONTES DE MARÍA	BOLÍVAR	13212	CÓRDOBA	
		13244	EL CARMEN DE BOLÍVAR	
		13248	EL GUAMO	
		13442	MARÍA LA BAJA	
		13654	SAN JACINTO	

	SUCRE	13657	SAN JUAN NEPOMUCENO
		13894	ZAMBRANO
		70204	COLOSÓ
		70230	CHALÁN
		70418	LOS PALMITOS
		70473	MORROA
		70508	OVEJAS
		70523	PALMITO
		70713	SAN ONOFRE
		70823	TOLÚ VIEJO
PACÍFICO MEDIO	CAUCA	19318	GUAPÍ
		19418	LÓPEZ DE MICAY
		19809	TIMBIQUÍ
	VALLE DEL CAUCA	76109	BUENAVENTURA*
PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	NARIÑO	52079	BARBACOAS
		52250	EL CHARCO
		52390	LA TOLA
		52427	MAGUÍ
		52473	MOSQUERA
		52490	OLAYA HERRERA
		52520	FRANCISCO PIZARRO
		52612	RICAURTE
		52621	ROBERTO PAYÁN
		52696	SANTA BÁRBARA
		52835	SAN ANDRÉS DE TUMACO*
PUTUMAYO	PUTUMAYO	86001	MOCOA*
		86320	ORITO
		86568	PUERTO ASÍS
		86569	PUERTO CAICEDO
		86571	PUERTO GUZMÁN
		86573	PUERTO LEGUÍZAMO
		86757	SAN MIGUEL
		86865	VALLE DEL GUAMUEZ
		86885	VILLAGARZÓN
SIERRA NEVADA - PERIJÁ	CESAR	20001	VALLEDUPAR*
		20013	AGUSTÍN CODAZZI
		20045	BECERRIL
		20400	LA JAGUA DE IBIRICO
		20570	PUEBLO BELLO
		20621	LA PAZ
		20750	SAN DIEGO
		20443	MANAURE BALCÓN DEL CESAR
	LA GUAJIRA	44090	DIBULLA
		44279	FONSECA
		44650	SAN JUAN DEL CESAR
	MAGDALENA	47001	SANTA MARTA*
		47053	ARACATACA
		47189	CIÉNAGA
		47288	FUNDACIÓN
SUR DE BOLÍVAR	ANTIOQUIA	5893	YONDÓ
	BOLÍVAR	13042	ARENAL

		13160	CANTAGALLO
		13473	MORALES
		13670	SAN PABLO
		13688	SANTA ROSA DEL SUR
		13744	SIMITÍ
SUR DE CÓRDOBA	CÓRDOBA	23466	MONTELÍBANO
		23580	PUERTO LIBERTADOR
		23682	SAN JOSÉ DE URÉ
		23807	TIERRALTA
		23855	VALENCIA
SUR DEL TOLIMA	TOLIMA	73067	ATACO
		73168	CHAPARRAL
		73555	PLANADAS
		73616	RIOBLANCO
URABÁ ANTIOQUEÑO	ANTIOQUIA	5045	APARTADO*
		5147	CAREPA
		5172	CHIGORODÓ
		5234	DABEIBA
		5480	MUTATÁ
		5490	NECOCLÍ
		5665	SAN PEDRO DE URABÁ
		5837	TURBO

Parágrafo 1: El nivel de ruralidad se determinará atendiendo la normatividad e instrumentos legales vigentes como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial (EOT). Los municipios marcados con asterisco serán atendidos únicamente en su zona rural.

Parágrafo 2. De acuerdo a lo establecido en el numeral 6.1.11. del Acuerdo de Final, “en la medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno Nacional, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá poner en marcha otros PDET en zonas que cumplan los criterios establecidos en el Acuerdo. Todo lo anterior sin perjuicio del compromiso de implementar los Planes Nacionales en todo el territorio nacional”.

Artículo 4. Plan de Acción para la Transformación Regional. Cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas.

Este plan tendrá en cuenta como mínimo,

1. Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa.
2. Un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio.
3. Una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación.
4. Enfoque territorial que reconozca las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial.
5. El enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios.
6. El enfoque reparador del PDET.
7. Enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales.
8. Un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación.
9. Un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación.
10. Mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información.

El PATR se revisará y actualizará cada cinco (5) años de forma participativa en el territorio, en los términos establecidos en el Artículo 5 del presente Decreto.

Artículo 5. Participación. De acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región, se garantizará la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR.

Artículo 6. Armonización y articulación. Los PDET y los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación. Los PDET y los PATR integrarán otros planes del territorio que contribuyan a su transformación.

Parágrafo: En los casos donde el PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes.

Artículo 7. Coordinación. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) dirigirá la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR de los PDET, y coordinará la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes, en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos.

Parágrafo 1. La coordinación de los PDET y la implementación de los PATR respetarán la autonomía de las entidades territoriales y tendrá en cuenta los principios de coordinación y colaboración previstos en la Constitución y en la Ley.

Parágrafo 2. En las zonas donde se adelanten acciones para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, que coincidan con los municipios priorizados en el artículo 3 del presente Decreto, la planeación y ejecución de esas acciones se integrarán en los PDET y los PATR.

Artículo 8. Seguimiento y evaluación. El Gobierno nacional definirá el esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET, de acuerdo con las disposiciones vigentes en la materia y lo establecido en el Acuerdo Final. Dicho esquema tendrá en cuenta las particularidades de los territorios.

Artículo 9. Financiación. Para la financiación de los PDET y los PATR el Gobierno Nacional y las entidades territoriales contarán con los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como recursos de la cooperación internacional.

La financiación de los PDET y los PATR se programará en el marco de la sostenibilidad fiscal de acuerdo al marco de gasto de mediano plazo y en estricto cumplimiento de la regla fiscal. En concordancia con el artículo transitorio “Plan de Inversiones para la Paz”, del Acto Legislativo 01 del 2016, estas inversiones serán adicionales a las ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y serán orientadas al cierre de brechas sociales, económicas e institucionales.

Artículo 10. Banco de proyectos. La ART creará un banco de proyectos en el cual se inscribirán los proyectos contenidos en los PATR. Para soportar este banco utilizará el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 11. Fortalecimiento de capacidades. Para garantizar la adecuada participación de los actores del territorio en los PDET, el Gobierno Nacional, por intermedio de las entidades competentes, pondrá en marcha medidas para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación, así como de seguimiento, veeduría y control social, respetando la diversidad étnica y cultural e incorporando el enfoque de género.

CAPÍTULO II.

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET) QUE INCLUYAN TERRITORIOS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES ÉTNICAS Y ZONAS CON PRESENCIA DE GRUPOS ÉTNICOS

Artículo 12. Enfoque étnico de los PDET y PATR. Los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones PDET que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial; acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o sus equivalentes. Así mismo, en estas regiones se garantizará también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada de los pueblos en riesgo de extinción, y sus planes de salvaguarda y visiones propias del desarrollo, en armonía con todos los actores del territorio.

Parágrafo 1. El mecanismo especial de consulta se entenderá como la garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR. Dicho mecanismo respetará su cosmovisión y sistemas propios de gobierno.

Parágrafo 2. Los PDET serán uno de los mecanismos de impulso para promover el desarrollo integral en los territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos.

Parágrafo 3. Los PDET y PATR implementarán acciones que beneficien al Pueblo Rrom o gitano, en los territorios y zonas en los que aplique.

Artículo 13. Coordinación e implementación. La Coordinación de los PDET y la implementación de los PATR, que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, respetará el Gobierno propio y se construirán en armonía con la participación de las autoridades propias que acrediten un reconocimiento formal y legítimo, así como con sus organizaciones representativas. Estos actores participarán en las instancias locales y regionales de los PDET para la construcción de los PATR.

Parágrafo. Reconociendo las capacidades diferenciadas de las regiones y los territorios étnicos, se promoverá la participación de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, en la ejecución de los proyectos, de conformidad a lo establecido en la normatividad vigente que regule la materia.

Artículo 14. Lineamientos para la planeación participativa. Para garantizar la incorporación del enfoque étnico en la planeación participativa se considerarán los siguientes lineamientos:

1. Autonomía, Gobierno propio y espiritualidad.
2. Fortalecimiento territorial, pervivencia cultural, ambiental y de la biodiversidad.
3. Sistemas propios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos.
4. Infraestructura, visiones propias de desarrollo, procesos de economía propia y agropecuaria.
5. Mujer, familia y generación.
6. Medidas para proteger la intangibilidad de los territorios indígenas de los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.
7. Medidas para proteger la intangibilidad del patrimonio cultural del Pueblo Rrom o Gitano.
8. Las demás que sean requeridas y priorizadas para el desarrollo de los pueblos, comunidades y grupos étnicos.

Artículo 15. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 893 de 2017, "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET".

3. Síntesis de la providencia

En primer lugar, con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte Constitucional se declaró competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017.

En segundo lugar, esta Corporación constató que el Decreto Ley bajo examen cumple los requisitos formales, en cuanto a las autoridades que lo suscribieron, el cumplimiento del límite temporal para su expedición, el título y la motivación del mismo. Igualmente, la Corte evidenció que el Decreto Ley cumple con los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente, así como con el criterio de necesidad estricta, de acuerdo con las exigencias del Acto Legislativo 01 de 2016.

La Corporación verificó también que el Decreto Ley acató la regla según la cual las Facultades Presidenciales para la Paz "no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos" (art. 2 del Acto Legislativo 01 de 2016). La Sala Plena prestó especial atención al planteamiento de algunos intervinientes sobre los eventuales contenidos de ley orgánica del decreto ley bajo examen, en relación con lo cual constató que el mencionado decreto no sujeta ningún aspecto propio del ejercicio de la actividad legislativa. En efecto, la norma bajo examen no modifica el reglamento del Congreso ni de sus Cámaras; tampoco las normas de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; del Plan Nacional de Desarrollo, ni las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151 C.P.). Por el contrario, los artículos 1, 4 y 6 del Decreto Ley 893 prevén la sujeción de los PDET y de los PATR a los planes de desarrollo, a otros instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, así como a las normas orgánicas de planeación, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288 de la Constitución), y con respeto de la autonomía de las entidades territoriales. Los PDET, en consecuencia, constituyen instrumentos administrativos de coordinación y gestión de la Nación con el objeto de articular la acción del Estado en su conjunto en los territorios más afectados por el conflicto, con mayores niveles de pobreza, débil institucionalidad administrativa y presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas. Tales instrumentos permiten realizar el principio de subsidiariedad en las entidades territoriales que resultaron más afectadas por el conflicto armado, generándoles profundos desequilibrios y enormes brechas respecto de núcleos urbanos que no sufrieron directamente los embates del conflicto, razón por la que cumplen además la función de materializar la reparación colectiva de las comunidades asentadas en dichos territorios. Concorre de esta manera la Nación al cumplimiento de las obligaciones a cargo de tales entidades territoriales respecto de sus territorios en los que, por las mencionadas razones les resulta imposible o demasiado difícil satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas de sus habitantes, sus derechos fundamentales y los requerimientos de la reparación de las víctimas.

Las autoridades territoriales, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto Ley, participan en ejercicio de sus competencias en el proceso de formulación de los PDET y los PATR. En efecto, la Corte constató que el decreto objeto de examen no modifica ni condiciona las competencias de las autoridades nacionales y territoriales en materia de formulación, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, de acuerdo con las normas vigentes sobre el particular. Esto, sin perjuicio del deber de todas las autoridades públicas de cumplir de buena fe con el Acuerdo de Paz, de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017.

Igualmente, conforme al Acto Legislativo 02 de 2017, la Corte Constitucional constató que el Decreto Ley 893 de 2017 desarrolla contenidos que corresponden a derechos fundamentales y conexos, por lo que revisó la validez de las normas del Decreto Ley, entendida como la conexidad que debe guardar este con los contenidos de derechos fundamentales y conexos del Acuerdo Final.

En lo atinente a la confrontación material de los distintos artículos del Decreto Ley 893 de 2017 con la Constitución, la Corte Constitucional encontró que se avienen a la Carta, pues establecen

instrumentos administrativos que permiten la realización del Estado social de Derecho en las zonas del territorio más afectadas. De esta manera, los contenidos del decreto ley contribuyen a la realización del derecho a la igualdad material entre miembros de poblaciones urbanas y campesinas; el derecho a la igualdad material de las mujeres campesinas; del pluralismo étnico y cultural; los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente de trabajadores agrarios, incluyendo los derechos a la educación, a la vivienda, a la salud, a la seguridad social, a la alimentación y al mínimo vital. Los contenidos del decreto ley igualmente contribuyen a la realización de los derechos de participación ciudadana, en cuanto los PDET y los PATR deben formularse con base en metodologías participativas.

De igual manera, la Corte resaltó que los PDET y los PATR son herramientas cuya implementación contribuirá a la realización del derecho de reparación, especialmente colectiva, de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y al mismo tiempo, constituye también una garantía de no repetición. Esto en cuanto los PDET son focalizados en zonas de alta victimización, y deben tener un enfoque reparador. La Corte indicó que la obligación de reparar a las víctimas no se agota con la focalización de medidas sociales individuales o colectivas en estas zonas, pues, además, es necesario ofrecer medidas diferenciadas que estén dirigidas a resarcir el daño. Esto, sin perjuicio de que el Estado puede y debe armonizar su obligación de reparar a las víctimas, con sus obligaciones frente a otras poblaciones de especial protección constitucional.

La Sala Plena también constató que el Decreto Ley 893 de 2017 garantiza adecuadamente los derechos de las comunidades étnicas, pues sus artículos 12, 13 y 14: (i) prevén que los PATR se deben armonizar con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes; (ii) la formulación de los PATR y los PDET debe involucrar a las autoridades tradicionales de las comunidades étnicas y respetar el gobierno propio; (iii) los PDET y los PATR que se ejecuten en regiones que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta, sin que dicho mecanismo sustituya el derecho a la consulta previa frente a medidas puntuales que los afecten, de conformidad con los artículos 2, 7, 40 y parágrafo del 330 de la Constitución, y el Convenio 169 de la OIT; y iv) otras disposiciones específicas que garantizan el enfoque étnico y la protección de las comunidades indígenas en aislamiento voluntario o sin contacto inicial, así como de pueblos en riesgo de extinción.

Finalmente, la Corte definió que el Decreto Ley 893 de 2017 no debía ser objeto de consulta previa en su integridad, en cuanto regula medidas e instrumentos de carácter general. Tal derecho deberá ser garantizado cuando se trata de la realización de acciones, medidas y proyectos que se requieran para la implementación los PDET y los PATR. En ese sentido, la Corte entendió que el "mecanismo especial de consulta" a que se refiere el artículo 12 de la normatividad examinada, constituye un mecanismo de participación en la construcción, revisión y seguimiento de los PDET y de los PATR, en virtud del derecho de todos los habitantes a participar en las decisiones que los afectan, sin perjuicio del derecho a la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a las comunidades étnicas.

4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado salvó parcialmente su voto por la que consideró una razón básica de técnica constitucional que ha sido reiterada en copiosa jurisprudencia de esta Corporación: cuando la Corte Constitucional estudia la exequibilidad de disposiciones que pueden tener varias interpretaciones posibles, entre ellas, hermenéuticas inconstitucionales, y no es razonable adoptar una decisión diferida, es necesario proferir un fallo integrador de carácter interpretativo. De esa forma, se respeta al máximo la voluntad del legislador –pues el texto se mantiene en el ordenamiento– y se adapta la disposición analizada a la comprensión que más se apega a la Norma Superior. El impacto de este tipo de fallos y sus implicaciones hacen que no sea suficiente señalar los textos ambiguos o vagos y la interpretación más ajustada a la Carta en la parte motiva de la decisión, sino que es imperativo que la parte resolutive manifieste de manera expresa cuál es la única interpretación de la norma que concuerda con la Constitución. Esta tesis se justifica no sólo por motivos propios de la técnica constitucional, sino por razones básicas de seguridad jurídica para los ejecutores de las disposiciones y la ciudadanía en general. En este caso, a pesar de que varias normas sobre consulta previa y el enfoque reparador de las prestaciones sociales a cargo del Estado (arts. 4 numeral 6, 5, 12) propiciaban esta discusión, la mayoría optó por pronunciarse sobre ellas solo en la parte motiva, sin dejar clara la conclusión

del ejercicio en la parte resolutive, y en un caso específico (art. 7), ni siquiera planteó el debate aunque en su concepto era necesario.

Las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger y los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos anunciaron la presentación de una aclaración de voto, en relación con la aplicación de un test de necesidad estricta de las medidas adoptadas mediante un decreto ley de implementación del Acuerdo de Paz.

Los magistrados Carlos Bernal Pulido y Luis Guillermo Guerrero Pérez se reservaron la presentación eventual de aclaraciones de voto.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente