

Sentencia C-730/17

INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Control automático de constitucionalidad a Decreto Ley que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET

INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Procedimiento legislativo especial para la paz (*fast track*) y facultades presidenciales para la paz

INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-Control automático, integral y posterior a su entrada en vigencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEY PROFERIDOS EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS POR ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2016-Alcance

Esta Corporación ha entendido que se trata de un control integral, que comprende el análisis de los límites de forma en la expedición del respectivo decreto como el examen de los límites materiales y del sometimiento de la preceptiva revisada a las normas constitucionales, especialmente a aquellas vinculadas al contenido que es objeto de regulación.

REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS DECRETOS DE IMPLEMENTACION DEL ACUERDO FINAL

Tratándose de decretos dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias para la paz, la Corte ha destacado que su contenido sólo puede tener por objeto la implementación y desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, por cuanto de acuerdo con el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, tales facultades no corresponden “a una atribución genérica o abierta” para la producción legislativa

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva/**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-Requisito de conexidad estricta, juicio de finalidad o conexidad

teleológica/**FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ**-
Requisito de conexidad suficiente

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Desarrollo de derechos fundamentales/**PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL**-Satisfacción de derechos que desarrollan, contribuye a erradicar la pobreza extrema en el campo y la discriminación entre habitantes del campo y la ciudad

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Necesidad estricta

CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS-
No se requiere cuando la normatividad no dispone intervención específica a los pueblos o comunidades étnicas

La Sala Plena considera que en el articulado del Decreto Ley 893 de 2017 no se encuentra proposición normativa alguna que comporte una afectación directa de los derechos e intereses de pueblos y comunidades étnicamente diferenciados, y tampoco estima acertado asegurar que la normatividad examinada implementa, de forma directa e inmediata, los contenidos del Acuerdo Final, sin que haya lugar a posteriores actuaciones.

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Contribuyen a la realización del componente social del Estado Social de Derecho/**PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL**-Modificaciones

En atención a lo precedente, el Decreto Ley 893 de 2017 podrá ser modificado por el órgano legislativo e, igualmente, en correspondencia con la actuación del Congreso de la República, cualquier reglamentación que expida el Gobierno podrá igualmente ser modificada por el propio Gobierno. En cualquier caso, las eventuales modificaciones deberán acatar el principio de buena fe en el cumplimiento del Acuerdo Final y guardar conexidad objetiva, estricta y suficiente con los contenidos del mismo, con total sujeción a la Carta Política, en aras de garantizar la efectividad del derecho a la paz

PRINCIPIO DE ANUALIDAD DEL PRESUPUESTO

[S]e impone una respuesta afirmativa a la pregunta que indaga acerca de la posibilidad de formular planes que excedan la duración de los periodos del Gobierno Nacional o de los territoriales, porque existen algunos asuntos de la gestión pública que requieren una planeación a largo plazo, pues no pueden quedar sometidos a las prioridades de cada gobierno a un grado tal que se le reste estabilidad al logro de objetivos constitucionales prioritarios

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Finalidad/PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Cobertura geográfica

PLAN DE ACCION PARA LA TRANSFORMACION REGIONAL-Instrumentos de materialización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

[E]l enfoque reparador de los PDET no se agota en la asistencia social dirigida a la población en general. Lo anterior no es incompatible con la armonización de las obligaciones que tiene el Estado con las víctimas con las que tiene frente a otras poblaciones que también son de especial protección constitucional y a quienes el Estado no puede desproteger. Pero sería desacertado entender que el derecho a la reparación de las víctimas se suple con la oferta social estatal, ignorando los daños específicos que han sufrido y la obligación de garantizar el derecho a la reparación.

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Derecho a la participación

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Plan de Acción para la Transformación Regional

Debe precisarse que la expresión “integrarán otros planes del territorio”, se refiere a que los PDET y los PATR incorporarán a sus contenidos esos otros planes y no a la inversa, es decir que los PDET y los PATR se integrarán o incorporarán en virtud del decreto objeto de estudio a esos otros planes, pues de lo contrario se afectaría la autonomía de las entidades territoriales en materia de planeación, la cual, en todo caso, como lo ha señalado reiterada jurisprudencia de esta Corporación, no es absoluta

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Coordinación de entidades nacionales, territoriales y autoridades tradicionales/PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Seguimiento y financiación/PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Desarrollo del principio de democracia participativa

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Enfoque étnico

[A]tendida la conexidad con el Acuerdo Final y, en especial, con su Capítulo Étnico, una interpretación sistemática del Decreto 893 del 2017, le permite concluir a la Sala que el “mecanismo especial de consulta” contemplado en el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, constituye un mecanismo de participación en la construcción, revisión y seguimiento de los PDET y los PATR, en virtud del derecho de todos los habitantes a participar en los

decisiones que los afectan (artículo 2º C.P.), pero adecuado a las particularidades de las comunidades étnicas, sin perjuicio del derecho a la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a dichas comunidades en relación con las acciones, medidas y proyectos de ejecución de los PDET y los PATR.

LINEAMIENTOS PARA LA PLANEACION PARTICIPATIVA CON ENFOQUE ETNICO-Autonomía, gobierno propio y espiritualidad/LINEAMIENTOS PARA LA PLANEACION PARTICIPATIVA CON ENFOQUE ETNICO-Interseccionalidad

Referencia: Expediente RDL-026

Control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”.

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y el trámite establecidos en los Decretos 2067 de 1991 y 121 de 2017, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 28 de mayo de 2017, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo transitorio incorporado a la Constitución mediante el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”.

Mediante oficio fechado el 30 de mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Ley 893 de 2017, para el control automático de constitucionalidad, según lo dispuesto en el precitado artículo constitucional transitorio.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

“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 o 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 QUILICHAO
		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 PIEDEMONT 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	ALGECIRAS
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
		13657	SAN JUAN NEPOMUCENO
		13894	ZAMBRANO
	SUCRE	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
		76109	BUENAVENTURA *
	VALLE DEL CAUCA		
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
	ANTIOQUIA	5893	YONDÓ
SUR DE BOLÍVAR	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.*

Dado en Bogotá, D.C. a 28 de mayo de 2017.

El Ministro del Interior,
GUILLERMO ABEL RIVERA FLÓREZ

El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministerio de Hacienda y Crédito Público,
ANDRÉS ESCOBAR ARANGO

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,
AURELIO IRAGORRI VALENCIA

El Director del Departamento de Planeación Nacional,
LUIS FERNANDO MEJÍA ALZATE

III. TRÁMITE

Mediante Auto del 2 de junio de 2017, el Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del proceso de la referencia y requirió a la Presidencia de la República para que explicara suficientemente el cumplimiento de los requisitos formales (competencia y temporalidad) y materiales (criterios de conexidad objetiva, estricta y suficiente), así como el requisito de necesidad estricta de las medidas adoptadas y su conformidad general con la Constitución, teniendo en cuenta el objetivo de facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final), con el fin de justificar si el Decreto Ley 893 de 2017 se encuentra ajustado a los preceptos constitucionales, en virtud del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

1. Respuesta de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República¹, mediante oficio OFI17-00063504/JMSC 110200 del 8 de junio de 2017, dio respuesta a lo requerido por el Magistrado Sustanciador.

Explicó que el Decreto Ley 893 de 2017 no desconoce los límites impuestos por el legislador para el ejercicio de las facultades presidenciales otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, es acorde con los lineamientos definidos por la jurisprudencia constitucional para el efecto y su contenido material es respetuoso de las cláusulas sustantivas previstas en la Carta Política.

En relación con el cumplimiento de los requisitos formales de validez constitucional, señaló:

(i) Competencia: el Decreto Ley 893 de 2017 se encuentra suscrito por el Presidente de la República y por el entonces Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior, encargado de las funciones del despacho del Ministro del Interior, en virtud del Decreto 867 del 25 de mayo de 2017; el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el Decreto 887 del 26 de mayo de 2017; el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional. Planteó que los anteriores funcionarios constituyen Gobierno para los efectos del decreto objeto de control constitucional, según el artículo 115 de la Constitución. Sin embargo, precisó que, por un error involuntario de digitación, el cargo del doctor Guillermo Abel Rivera Flórez “figura equivocadamente reseñado en el Decreto Ley, pues para la época de suscripción del mismo, esto es, 28 de mayo de 2017, el funcionario ocupaba el cargo de Viceministro de Relaciones Políticas del Ministerio del Interior”², encargado de las funciones del despacho del Ministro del Interior³.

(ii) Título de la norma e invocación de facultades excepcionales: el Decreto Ley 893 de 2017 cumple con las exigencias decantadas por la Corporación⁴, pues invoca de manera adecuada las facultades que se derivan del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. Además, el título que se le otorgó, “por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”, satisface una condición de concreción lo suficientemente precisa respecto del contenido material de las disposiciones, de tal suerte que se adecua a lo reglado en el artículo 169 constitucional.

(iii) Temporalidad: el Decreto Ley 893 de 2017 fue expedido dentro del término habilitante establecido en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de

¹ Doctora Claudia Isabel González Sánchez. Folios 61 al 64 del expediente de constitucionalidad.

² Folio 27 del expediente de constitucionalidad.

³ Folios 57 al 60.

⁴ Refiere la Sentencia C-174 de 2017.

2016, es decir, dentro de los 180 días posteriores a su entrada en vigencia. Solicitó tener en consideración que la vigencia del mismo está determinada por la fecha en que se surtió la refrendación popular, que tuvo lugar a través del Congreso de la República por decisión política tomada el 30 de noviembre de 2016.

(iv) Motivación: el decreto sometido a revisión cuenta con una amplia motivación que expone de manera razonada y suficiente las consideraciones que subyacen a su expedición, da cuenta del cumplimiento de los requisitos formales y materiales de validez constitucional y, dentro de estos últimos, de los criterios de conexidad y estricta necesidad decantados por la jurisprudencia.

En relación con el cumplimiento de los requisitos materiales de validez constitucional, sostuvo:

(i) Criterio de finalidad: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET) se inscriben en el marco de la Reforma Rural Integral, según dispone el punto 1.2 del Acuerdo Final. Así, con el fin de asegurar el desarrollo normativo de este punto del Acuerdo, el Decreto Ley 893 de 2017 incorpora los PDET, cuya finalidad es “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 [...], 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”. Señaló que con dichos criterios resulta posible constatar que la disposición bajo análisis tiene una naturaleza instrumental y guarda una relación de medio-fin para la implementación del Acuerdo Final, en la medida en que constituye un desarrollo de los puntos 1.2 y 6.2.3, literal a), aun cuando no se agota en los mismos.

(ii) Criterio de conexidad: en cuanto a la conexidad objetiva, señaló que las medidas incorporadas en el Decreto Ley 893 de 2017 (arts. 1 al 14) están estrechamente relacionadas con la implementación de los PDET, de conformidad con lo previsto en el punto 1.2 del Acuerdo Final, y no regulan aspectos que excedan la implementación del mismo, sino que, por el contrario, permiten la materialización de lo dispuesto en el punto 1.2., sin desbordar los propósitos derivados del Acuerdo.

Precisó que dicha normativa fue concertada con los pueblos indígenas mediante el mecanismo de consulta previa, tal como se desprende del Acta de

protocolización de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas suscrita el 26 de mayo de 2017⁵.

En lo que tiene que ver con la conexidad estricta, sostuvo que el Decreto Ley 893 de 2017 es una norma instrumental que guarda una relación de medio-fin para la implementación de un núcleo esencial del punto 1.2 del Acuerdo Final.

Lo anterior lo argumenta en los siguientes términos:

“1.2.1. Objetivo: Los artículos 1 y 2 del Decreto Ley crean los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y definen su finalidad.

1.2.2. Criterios de priorización: De conformidad con los criterios de priorización previstos en el Acuerdo Final, el artículo 3 del Decreto Ley establece la cobertura geográfica de los programas y determina, previa realización de un ejercicio metodológico, que se desarrollarán 16 PDET en 170 municipios focalizados.

1.2.3. Planes de acción para la transformación regional (PATR): Teniendo en consideración la necesidad de elaborar de manera participativa, en cada zona priorizada, un plan de acción para la transformación regional, el artículo 4 del Decreto Ley se ocupa de establecer los lineamientos mínimos que deberán ser observados para la elaboración de estos instrumentos.

Por otra parte, habida cuenta de la necesidad de coherencia y articulación entre las políticas públicas implementadas en los diferentes órdenes, el artículo 6 prescribe que 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.

1.2.4. Mecanismos de participación: El artículo 5 del Decreto Ley establece como principio la garantía de la participación amplia y pluralista de todos los actores del territorio en los procesos de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR.

Los artículos 12, 13 y 14, por su parte, están orientados a garantizar la participación de los pueblos y las comunidades étnicas en la implementación y desarrollo de los programas, como una garantía al respeto por la diversidad y pluralidad cultural que informa la nación.

⁵ A folios 53 al 56 obra copia del Acta de la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas, fechada el 26 de mayo de 2017.

Ahora bien, como quiera que un proceso participativo e incluyente no estaría completo sin la capacidad técnica de los diferentes actores para hacer frente a tal propósito, el artículo 11 le asigna la responsabilidad al Gobierno Nacional de poner en marcha medidas para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación de los diferentes actores territoriales.

1.2.5. Medios: Como resulta evidente, no se podría asegurar la implementación de los PDET y los PATR sin una fuente de financiación. Así, el artículo 9 prescribe que 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. Esto, naturalmente, se inscribe dentro de las normas legales presupuestales y aquellas propias del marco fiscal de mediano plazo.

1.2.6. Seguimiento y evaluación: En el marco de este punto se acordó que los programas y planes de acción para la transformación regional de cada zona priorizada tendrían mecanismos de seguimiento y evaluación local.

Para ello es necesario contar con una instancia de articulación que haga las veces de enlace entre los actores involucrados, por lo que el artículo 7 del Decreto 893 de 2017 radica en cabeza de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) la misión de dirimir la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR de los PDET. Dicha agencia, según dispone el artículo 10, creará un banco de proyectos en el cual se inscribirán aquellos contenidos en los PART, lo cual constituye un elemento operativo para optimizar su pilotaje y monitoreo.

Finalmente, acorde con este punto, el proyecto difiere al reglamento la definición de un esquema de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET, que se inscribirá, asimismo, dentro de los mecanismos de verificación a la implementación de los compromisos pactados en el Acuerdo Final, conforme a su punto 6”⁶ (cursivas y subrayas originales).

En cuanto a la conexidad suficiente, afirmó que en los considerandos del Decreto Ley 893 de 2017 hay una referencia explícita al propósito de implementar el punto 1.2., en concordancia con el punto 6.1 del Acuerdo Final, lo que da cuenta de manera congruente y suficiente de que las normas que se expiden son un desarrollo propio del Acuerdo.

⁶ Folios 35 y 36 del expediente de constitucionalidad.

(iii) Criterio de estricta necesidad: explicó que la expedición del decreto bajo estudio obedeció a la necesidad de elevar a rango de norma positiva unos compromisos derivados de la implementación del Acuerdo Final, que deben traducirse en la puesta en marcha de una política pública. Señaló que la implementación de los PDET resulta urgente y necesaria debido a que, a partir del desarrollo de las actividades que se derivan de la puesta en marcha, se espera que una parte de las estructuras de las FARC-EP se incorporen en el devenir diario de las zonas rurales priorizadas, facilitando su tránsito hacia la vida civil. Resaltó los siguientes aspectos:

- La concepción y estructuración de los PDET requirió de un amplio estudio previo y del logro de los consensos necesarios al interior de las entidades del Gobierno Nacional, de la Comisión de Seguimiento a la Implementación y Verificación (CSIVI) y con los pueblos indígenas.
- La necesidad de poner en marcha de manera oportuna los PDET implica que los tiempos propios a los que está sujeto el procedimiento legislativo ordinario no resultaban ser lo suficientemente expeditos para tal fin, si se tiene presente que las Zonas Veredales y los Puntos Transitorios de Normalización solo tenían vocación de permanencia hasta el 30 de mayo.
- El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tampoco resultaba idóneo para hacer frente a la puesta en marcha de manera inmediata de los PDET y facilitar, de esta manera, la incorporación de las estructuras desmovilizadas a la vida civil.

Finalmente, planteó que el Decreto Ley 893 de 2017 no incorpora asuntos cobijados bajo reserva de ley orgánica, de acuerdo al artículo 150 de la Constitución. En este sentido precisó que la regulación de los PDET, en los términos propuestos, eleva a rango legal un programa susceptible de ser incluido en los planes de inversión de los planes de desarrollo. De allí deviene el deber de articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, con los planes de desarrollo de las entidades territoriales y con los demás instrumentos de planeación y ordenamiento territorial (artículo 6° del decreto). Así, concluyó que “[n]ada del contenido del Decreto Ley permite inferir que se regulan los procedimientos para garantizar la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, ni mucho menos sujeta o condiciona la discusión, elaboración, aprobación o ejecución de los mismos a la concertación, elaboración o sujeción de los PDET o PATR. Por el contrario, [...], son estos los que se sujetan a los instrumentos de planeación vigentes”⁷.

⁷ Folio 43 del expediente de constitucionalidad.

Con fundamento en los anteriores argumentos, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República le solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto Ley 893 de 2017.

2. Continuación del trámite

Verificada la respuesta de la Presidencia de la República, el Magistrado Sustanciador ordenó continuar con el trámite de fijación en lista del decreto, para permitir la participación ciudadana. Así mismo, se corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor y se cursó invitación (i) a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), a la Academia Colombia de la Abogacía y a DeJusticia; (ii) a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia de Renovación del Territorio (ART), al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Unidad de Restitución de Tierras, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, al Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Federación Nacional de Departamentos; (iii) a la Asociación Nacional de Afrocolombianos desplazados (AFRODES), a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y a Human Rights Watch - Colombia; y, finalmente, (iv) a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, Nacional, Militar, Externado de Colombia, del Atlántico, Industrial de Santander (UIS), San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, Pontificia Bolivariana, del Sinú, Santo Tomás, Sergio Arboleda y Autónoma de Bucaramanga. Lo anterior, para que presentaran su concepto sobre los puntos considerados relevantes a efectos del presente control de constitucionalidad.

IV. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, y atendiendo a las comunicaciones libradas por la Secretaría General de esta Corporación, se recibieron los siguientes escritos:

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El académico Gabriel de Vega Pinzón, por delegación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, le solicitó a la Corporación declarar inexecutable el Decreto Ley 893 de 2017. Señaló que cumple con los requisitos constitucionales de forma de competencia, título de la norma e invocación de facultades extraordinarias, temporalidad y motivación.

En cuanto a los requisitos materiales, sostuvo en relación con (i) la conexidad objetiva, que existe un vínculo cierto y verificable entre los PDET y el Acuerdo Final, (ii) la conexidad estricta, que el Gobierno Nacional cumplió la carga argumentativa de demostrar e identificar que el desarrollo normativo contenido en el decreto, responde de manera precisa a varios aspectos definidos y concretos del Acuerdo, (iii) la conexidad suficiente, que la argumentación pasmada en el decreto demostró de manera convincente que las medidas adoptadas desarrollan el Acuerdo Final, (iv) el criterio de necesidad estricta, que las razones expuestas en el decreto reflejan la urgencia y necesidad en la implementación de las disposiciones normativas que integran su contenido, teniendo en cuenta los plazos planteados en el Acuerdo Final y las fechas establecidas para su implementación y puesta en práctica.

No obstante lo anterior, llamó la atención acerca de que “no existen argumentos que demuestren por qué el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el trámite legislativo ordinario no constituyeron en su momento los mecanismos idóneos para tramitar estas disposiciones, es decir, es claro que en el momento de expedición del presente Decreto Ley, por urgencia y necesidad no lo eran, empero, no se advierte la argumentación dirigida a justificar por qué los mecanismos que deben ser aplicados de manera principal no fueron efectivamente utilizados para estos fines”⁸. A su juicio, lo anterior adquiere mayor relevancia si se observa que el contenido del decreto constituye una materia propia de una ley orgánica⁹.

Así, por considerar que el criterio de estricta necesidad no fue observado y que el Gobierno Nacional se excedió al tramitar disposiciones normativas propias de leyes orgánicas a través del decreto ley, sacrificando los principios de deliberación y representación democrática, solicitó que se declare su inexequibilidad.

2. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios¹⁰ le solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto Ley 893 de 2017, al considerar que con la motivación insertada en el decreto y con el documento presentado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, se logra el propósito que la jurisprudencia constitucional exige en el sentido de que el Gobierno Nacional “justifique con el mayor nivel de detalle posible las razones que le llevan a la expedición de este tipo de Decretos, para suplir [...] el debate que no tiene lugar en los escenarios parlamentarios y para lograr el cumplimiento del principio de publicidad”¹¹. Así, indicó que, en cuanto a la materialidad del

⁸ Folio 143 del expediente de constitucionalidad.

⁹ Incluye un cuadro comparativo entre el artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones” y el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017.

¹⁰ Doctor Gilberto Toro Giraldo.

¹¹ Folio 151 del expediente de constitucionalidad.

decreto, comparte las afirmaciones del Gobierno Nacional en lo que tiene que ver con la acreditación de los requisitos exigidos por la Corporación.

3. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES

Miembros del Equipo Nacional de Incidencia Jurídica de CODHES¹² alertaron a la Corporación acerca de la inconstitucionalidad de algunos contenidos del Decreto Ley 893 de 2017, por incumplir los estándares de protección de la autonomía de las entidades territoriales, el derecho a la consulta previa y el derecho de las víctimas a la reparación integral. A continuación se concretan los principales argumentos:

(i) Inconstitucionalidad parcial del Decreto Ley 893 de 2017 por violación a la autonomía de las entidades territoriales: señalaron que atribuirle las potestades de diseño, coordinación e implementación de contenidos estructurales de los PDET a la Agencia de Renovación del Territorio (entidad del orden nacional), limita el fortalecimiento de los entes territoriales, hace inviable la descentralización a mediano plazo y puede llevar a un vaciamiento de sus competencias propias. A su vez, estimaron que se desconoce el enfoque territorial del Acuerdo Final¹³, en el sentido de que las fases de diagnóstico, planificación, ejecución y seguimiento en el marco del decreto analizado, quedan en manos de la mencionada autoridad nacional, pues, si bien las entidades territoriales podrán hacer parte del proceso, no se establece con claridad cuál es el alcance de su participación en términos de definición de estrategias, acciones, contenido y alcance de los PDET y los PATR asociados.

Plantearon, entonces, que el artículo 7 del Decreto 893 de 1997 resulta problemático a la luz de la normativa y la jurisprudencia constitucional vigentes y del enfoque territorial del Acuerdo Final, principalmente, porque ordena que una entidad del orden nacional dirija la construcción participativa de los PDET y los PATR, así como su implementación, sin que exista una argumentación jurídicamente suficiente para tal atribución, mientras que la Constitución y el Acuerdo Final tienen por objetivo fortalecer la gobernabilidad y capacidad de las entidades territoriales, como desarrollo de lo que se ha conocido como “paz territorial”.

Consideran constitucionalmente preocupante que no se tome en cuenta el principio de subsidiaridad como criterio para articular las acciones de las entidades territoriales y la autoridad nacional, y que no se señalen mecanismos

¹² Marco Alberto Romero Silva, Ingrid Paola Hurtado, Fernando Vargas Valencia, Carlos Enrique Núñez, Luis Fernando Sánchez, Emilio Lagos Bruce y Josué David Soto.

¹³ El cual está expresado en los siguientes términos: “El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad” (Acuerdo de Paz).

adecuados para asegurar el respeto de la autonomía territorial, que evite el vaciamiento de las competencias en favor de los planes, programas y proyectos planificados, estructurados y ejecutados bajo la coordinación de la autoridad nacional. En este orden de ideas, afirmaron que “debe evitarse el error de *territorializar* desde lo nacional la política pública”, como una suerte de sustitución del gobierno local por parte del nivel nacional o central.

Así, entienden, que lo que debió consagrarse era más bien un ejercicio de acompañamiento y fortalecimiento a las entidades territoriales por parte de la autoridad nacional correspondiente, en todo caso, sin primacía de esta sobre las primeras.

Finalmente, le solicitaron a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada de los artículos 1, 7 y 8 del Decreto 893 de 2017, “bajo el entendido de que las acciones referidas a la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los PDET y los PATR deberán ser concertadas entre las entidades territoriales y la ART para lo cual deberán crearse los espacios de discusión y participación ciudadana y comunitaria, pertinentes y adecuados”¹⁴.

(ii) Perspectiva étnica y consulta previa a los pueblos étnicos, en especial al pueblo afrodescendiente: el Acuerdo Final contiene un capítulo étnico cuya aplicación es transversal a su implementación, y que constituye un marco programático en el sentido de que la interpretación del mismo cuenta con una perspectiva ética y cultural.

Bajo la anterior premisa, señalaron que en la expedición del Decreto Ley 893 de 2017 debió garantizarse la consulta previa, libre e informada, de los pueblos étnicos, indígenas, room y afrodescendientes, y, como consecuencia de ello, debió incluirse una perspectiva étnica y cultural, debido a que dicha normativa tiene un efecto directo sobre los territorios de las mencionadas comunidades.

Si bien destacan positivamente que el decreto en cuestión “haya sido objeto de lo que puede considerarse en cierta medida un acercamiento entre el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas, claramente logrado en el marco de la lucha por el reconocimiento en la interlocución institucional por parte de sus organizaciones”¹⁵, imprecaban que el mismo no haya sido consultado con el pueblo afrodescendiente, pese a que por la ubicación geográfica de los PDET, es claro que se desarrollarán en departamentos y municipios con importante presencia de estas comunidades.

Por lo anterior, le solicitaron a la Corte declarar la constitucionalidad temporal del Decreto 893 de 2017, teniendo en cuenta que, si bien se constata la

¹⁴ Folio 163 del expediente de constitucionalidad.

¹⁵ Folio 166 del expediente de constitucionalidad.

ausencia de consulta y participación del pueblo afrodescendiente en su expedición, lo que compromete su constitucionalidad, el retiro automático de la disposición podría ocasionar un vacío normativo que traería como consecuencia la falta de regulación de mecanismos orientados a lograr la paz, como lo son los PDET, lo cual consideran inadmisibles en este momento de implementación del Acuerdo Final, máxime cuando en la expedición del decreto en cuestión hubo “acercamientos relativos con los pueblos indígenas”¹⁶.

Así, le propusieron a la Corporación que establezca un plazo razonable “para que el Gobierno Nacional subsane las omisiones y vicios del decreto mediante la realización de una consulta previa, libre e informada al pueblo afrodescendiente, en interlocución con sus estructuras organizativas legítimas y representativas, que con base en la aplicación de los estándares internacionales y jurisprudenciales, garantice su participación cuanto menos en el marco de las instancias especiales creadas por el propio Acuerdo Final para el efecto de su Capítulo Étnico, y expida una nueva norma en la que, como consecuencia de lo anterior, *se refleje la perspectiva étnica y cultural afrodescendiente*” (cursivas originales).

Además, sugirieron que la Corte considere el parámetro de interpretación constitucional según el cual “debe entenderse que toda acción que concrete los PDET y los PART y que afecte los derechos o el territorio de los pueblos étnicamente diferenciados debe ser objeto de consulta previa”¹⁷ y, en ese orden de ideas, la expresión “mecanismo especial de consulta” contemplada en el Capítulo 2 del Decreto 893 del 2017 “de ninguna manera debe ser interpretada en el sentido de restringir el alcance del derecho a la consulta previa, sino que deberá ser interpretado a la luz de los principios y salvaguardas del Punto 6.2 del propio Acuerdo de Paz, particularmente con el fin de que en dichos planes se incorpore “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”¹⁸.

(iii) Omisión legislativa sobre el desarrollo del enfoque reparador de los PDET: plantearon que el enfoque reparador, como elemento común y de articulación entre los puntos 1 y 5 del Acuerdo Final, es recogido precariamente por el Decreto 893 de 2017, mediante una simple enunciación carente de definiciones, criterios y elementos o contenidos mínimos que debería incluir. Lo anterior, estimaron, es de relevancia constitucional en tanto puede llegar a afectar el derecho a la reparación de las víctimas, especialmente de aquellas de origen rural, al permitir la confusión entre las medidas de

¹⁶ Folio 167 del expediente de constitucionalidad.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Folio 167 del expediente de constitucionalidad.

desarrollo (que son la base de los PDET) con las medidas de reparación. En concreto, describieron las siguientes omisiones:

- “a. *En términos de técnica legislativa*: Se omitió establecer un enunciado normativo de articulación entre el Decreto ley 893 y la adecuación a la normativa sobre las víctimas actualmente vigente (modificación a la ley 1448 de 2011 ordenada en el sub-punto 5.1.3.7 del Acuerdo).
- b. *En términos de reconocimiento de víctimas*: el decreto ley omite incorporar la categoría de comunidades o población rural victimizada a que hace referencia el sub-punto 1.1.3, la cual era el mecanismo normativo más acertado para facilitar la articulación entre PDET y medidas de reparación y por dicha vía, establecer normativamente el contenido mínimo y alcance del enfoque reparador de los PDET desde la perspectiva de los titulares de derechos.
- c. *En términos de ausencia de un capítulo axiológico*: el efecto reparador de los PDET puede ser entendido como el punto de intersección entre la reforma rural integral y la política de reparación integral a las víctimas en territorios rurales, lo cual fue abiertamente omitido por el Decreto ley 893, al carecer de un capítulo de principios que incluyera entre otros, el de articulación explícita entre el punto 1 y 5 del Acuerdo de Paz.
- d. *En términos de coherencia y articulación explícita entre PDET y medidas de reparación a víctimas rurales*: el Decreto ley bajo examen carece de contenidos encaminados a determinar la articulación de los PDET con programas de reparación colectiva, retornos o reubicaciones rurales, restitución de tierras y territorio, y demás medidas contempladas para las víctimas de origen rural, como parte de los criterios para determinar el enfoque reparador de los PDET” (cursivas originales)¹⁹.

Con fundamento en lo anterior, le solicitaron a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 4 del Decreto 893 de 2017, en el entendido de que el enfoque reparador de los PDET deberá cumplir como mínimo, y previa definición de los titulares del derecho, entre ellos, las poblaciones rurales victimizadas, alguna de las siguientes condiciones:

- “a) Que dentro de la población beneficiaria se encuentren víctimas en una proporción significativa; b) que contemplen medidas de resarcimiento comunitario desde la perspectiva del reconocimiento expreso de los daños causados en el contexto o en razón del conflicto

¹⁹ Folios 169 y 170 del expediente de constitucionalidad.

armado; c) que incorporen Planes específicos de Reparación Colectiva y estos a su vez incorporen un enfoque transformados de las condiciones materiales de vida de los miembros de las comunidades victimizadas; d) que beneficien a sujetos rurales de reparación colectiva; e) que se articulen con procesos colectivos de retorno acompañado y asistido; f) que cuenten con estrategias de coherencia con medidas enfocadas a la restitución de tierras y derechos territoriales; g) que incluyan estrategias de reconstrucción social del territorio, a través del fortalecimiento de los tejidos sociales, la historia del territorio y la noción de lo colectivo; h) que promuevan la articulación con la JEP para identificar posibilidades de justicia restaurativa en los territorios que aporten a la reparación de los daños y a la justicia reconstructiva”²⁰.

4. Universidad del Rosario

Investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario²¹ le solicitaron a la Corporación declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, al verificar que cumple los requisitos formales exigidos para la expedición de decretos con fuerza de ley, en el marco de las facultades extraordinarias señaladas en el Acto Legislativo 01 de 2016, y los requisitos materiales de estricta necesidad y conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto bajo examen y el Acuerdo Final, señalados por la jurisprudencia constitucional.

En cuanto a los requisitos formales, explicaron que el decreto bajo estudio fue suscrito tal y como es requerido para estos casos y fue expedido dentro del plazo exigido por el Acto Legislativo 01 de 2016.

En relación con el límite material de estricta necesidad, explicaron que la disposición normativa bajo control satisface la carga argumentativa requerida, en la medida en que expone de manera clara el por qué se está haciendo uso de la habilitación legislativa extraordinaria para regular los PDET; que se limita a agilizar la implementación de las medidas contempladas en el punto 6.1 del Acuerdo Final, y consagra instrumentos necesarios para el desarrollo de la reincorporación a la vida civil de los ex combatientes de las FARC-EP, “que encontrarán en estos escenarios las condiciones necesarias para realizar algunas de las actividades propicias para contribuir a la consolidación de la vida pacífica, la no repetición y la transformación de las circunstancias que han permitido la persistencia de la violencia en el territorio”²².

En cuanto a las conexidades, plantearon: (i) existe conexidad objetiva entre el decreto y el Acuerdo Final toda vez que los PDET son instrumentos cuyo

²⁰ Folio 175 del expediente de constitucionalidad.

²¹ Rocío del Pilar Peña Huertas, Tania Bonilla Matiz y Alejandro Abondano Romero.

²² Folio 180 del expediente de constitucionalidad.

objetivo principal es el de propiciar la transformación estructural del campo, de manera que se garantice el bienestar y el buen vivir a las poblaciones de las zonas rurales del país. Así, encuentran que los PDET y los PATR se relacionan puntualmente con los siguientes puntos del Acuerdo Final: el Fondo Nacional de Tierras (pág. 15 del Acuerdo Final); el Programa de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (pág. 13); los Planes de Acción para la Transformación Regional (pág. 23); los mecanismos de participación de las comunidades en el marco de la Reforma Rural Integral (pág. 23); el Programa Nacional Integral de Sustitución –PNIS– (pág. 102); los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo –PISDA– (pág. 108); las medidas de reparación integral para la construcción de la paz (pág. 178); los Planes Nacionales de Reparación Colectiva (pág. 180); los procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior (pág. 182); las medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales (pág. 197), y el Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la implementación del Acuerdo (pág. 199).

(ii) El decreto cumple el límite de conexidad estricta ya que su articulado le da desarrollo al Acuerdo Final de la siguiente manera:

- En su artículo 1 crea los PDET, considerados instrumentos necesarios para el desarrollo de aspectos transversales al Acuerdo Final, como se indicó en líneas anteriores.
- En su artículo 2 dota de una finalidad a dichos programas, la cual es concordante con lo establecido en el punto 1.2.1. del Acuerdo, cual es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y una relación equitativa entre el campo y la ciudad.
- En su artículo 3 señala las subregiones en las cuales se implementarán los primeros 16 PDET atendiendo a los criterios de priorización definidos por el punto 1.2.2. del Acuerdo Final, a saber: niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.
- En sus artículos 4, 5, 6 y 7 se regula la creación de los PATR, contemplados en los puntos 1.2.3. y 1.2.4. del Acuerdo Final bajo el entendido de que constituyen las herramientas ideales para cumplir con los objetivos de PDET, cuya elaboración deberá incluir la participación de todos los niveles del ordenamiento territorial, la concertación con las autoridades locales y las comunidades, y la coordinación y armonización con el Plan Nacional de Desarrollo, además, contarán con el seguimiento y la veeduría de la Agencia de Renovación del Territorio.

- En su artículo 8 consagra la obligación del Gobierno Nacional de establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET, lo cual es coherente con la obligación comprendida en el punto 1.2.6. de Acuerdo.
- En sus artículos 9 y 10 establece que los PDET y los PATR contarán con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, entre otros, lo cual corresponde al punto 6.1.2. del Acuerdo.
- En su artículo 11 reconoce la obligación del Gobierno Nacional de crear programas con miras a fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación de los actores que intervengan en la creación de los PDET, dando así desarrollo al punto 6.1.4. del Acuerdo, que establece la obligación del Gobierno de promover la participación de las organizaciones sociales y comunitarios en la ejecución de los PDET y los PATR.
- En sus artículos 12, 13 y 14 contempla las disposiciones relativas a la afectación de territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos en el marco del desarrollo de los PDET y los PATR, lo cual es coherente con las obligaciones adquiridas por el Gobierno Nacional en el denominado Capítulo Étnico del Acuerdo Final, punto 6.1.12.

(iii) El Decreto 893 cumple el requisito de conexidad suficiente ya que desarrolla disposiciones puntuales del Acuerdo Final, relativas a la creación y regulación de los PDET, los cuales constituyen instrumentos que demandan un urgente desarrollo e implementación.

Concluyeron que el Gobierno Nacional, en el Decreto Ley 893 de 2017, lejos de haber hecho un ejercicio argumentativo genérico, se ciñó de manera estricta a lo establecido en el Acuerdo Final.

5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural²³ le solicitó a la Corporación declarar la exequibilidad del Decreto Ley 893 de 2017, dado que constituye una normativa de carácter instrumental, necesaria y prioritaria, para la implementación del Acuerdo Final.

En cuanto a la explicación del cumplimiento de los requisitos formales y materiales de validez constitucional, señaló que coadyuva en su integridad los argumentos y conclusiones expresados por la Secretaría Jurídica de la

²³ Doctor Heider Rojas Quesada.

Presidencia de la República, mediante el oficio OFI17-00063504/JMSC 110200 del 8 de junio de 2017.

Adicionalmente, precisó que el Decreto 893 de 2017 entró a suplir un vacío normativo que impedía la materialización del Acuerdo Final en lo relacionado con la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad que exige la implementación de la Reforma Rural Integral. En esta dirección, los PDET contarán con instrumentos 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 con el Gobierno Nacional y las autoridades públicas, construyan, con la prontitud requerida, planes de acción concretos para atender sus necesidades, de acuerdo al enfoque territorial acordado entre todos.

6. Defensoría del Pueblo

El Defensor del Pueblo²⁴ le solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto Ley 893 de 2017, en su aspecto procedimental, al encontrar que se ajusta a las facultades materiales y temporales concedidas al Presidente de la República por el Acto Legislativo 01 de 2016. Así mismo, porque el asunto desarrollado en dicha normativa tiene una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, en particular, con lo dispuesto en el punto 1 relacionado con la Reforma Rural Integral.

No obstante, hizo las siguientes peticiones puntuales:

(i) Declarar la constitucionalidad condicionada de la expresión “enfoque étnico” contenida en el parágrafo del artículo 1 del Decreto 893 de 2017, en el sentido de incluir los enfoques diferenciales de las mujeres y los campesinos, como sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, afirmó, al entender que la única interpretación coherente con la Constitución y el Acuerdo Final es aquella según la cual se entienda que, además del enfoque étnico, se deben incluir dentro de los planes sectoriales y los programas que se creen para la implementación de la Reforma Rural Integral, los enfoques diferenciales para la garantía efectiva de los derechos de las mujeres y los campesinos.

(ii) Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 2 del Decreto 893 de 2017, en el sentido de incluir entre las finalidades la protección de las relaciones entre las comunidades y la naturaleza establecida en el Acuerdo Final. Al respecto, explicó que el texto normativo no incluyó entre los objetivos de los PDET el relacionamiento descrito, pese a que presenta gran importancia en aras de su armonización con la Constitución y el Acuerdo Final, toda vez que las zonas priorizadas para la implementación de los PDET coinciden con la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías

²⁴ Doctor Carlos Alfonso Negret Mosquera.

ilegales (entre ellas, la deforestación por tala ilegal y la extracción ilícita de minerales) que han generado graves daños ambientales y afectaciones a los derechos de la comunidad.

(iii) Declarar inexecutable la expresión “que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos” contenida en el párrafo del artículo 6 del Decreto 893 de 2017. Lo anterior, precisó, por resultar contraria a la protección constitucional y legal reconocida a favor de áreas protegidas, reservas forestales, ecosistemas estratégicos, cuencas en ordenación y áreas de especial importancia ecológica, al limitar la armonización entre los PDET y los PATR con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo y planes de manejo ambiental a las zonas en las que hay presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos.

(iv) Declarar la constitucionalidad condicionada de la expresión “mecanismo especial de consulta” contenida en el artículo 12 del Decreto 893 de 2017, en el entendido que este mecanismo hace referencia a la consulta previa, definida de forma concreta, de acuerdo con los criterios, principios y subreglas elaborados por la Corte Constitucional. Para justificar lo anterior, sostuvo que para la Defensoría resulta claro que en el desarrollo de los PDET y los PATR, se debe garantizar el ejercicio del derecho a la consulta previa, de tal forma que se garantice la participación activa y efectiva de las comunidades en la toma de decisiones que las afecten directamente y se materialice el reconocimiento del derecho a la autonomía de los pueblos.

7. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República²⁵ ratificó los argumentos expuestos en el memorial presentado a la Corte el 8 de junio de 2017. Con todo, para la ilustración del Tribunal, allegó una serie de consideraciones expuestas por el Ministerio del Interior en torno a las circunstancias que informaron el proceso de consulta del Decreto 893 de 2017, con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras²⁶.

8. Departamento Nacional de Planeación

²⁵ Doctora Claudia Isabel González Sánchez.

²⁶ El documento obra a folios 229 al 263 del expediente de constitucionalidad, y, entre otras, en él se lee la siguiente conclusión, previa a la consideración relacionada con las limitaciones de tiempo y presupuesto para realizar las consultas de las normas sujetas al procedimiento legislativo especial para la paz, establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016: “5. En el presente caso, la decisión de cerrar las consultas previas fue razonable y proporcional, permitió la participación efectiva de los miembros del Espacio Nacional, y estuvo acompañada de medidas de mitigación. En particular: a) el Ministerio presentó los proyectos de normas a los miembros del Espacio Nacional a través de correo electrónico, recogiendo y respondiendo a cada de sus propuestas, b) mantuvo y aún mantiene abierta la posibilidad de concertar una ruta metodológica para normas posteriores y c) introdujo medidas para mitigar los efectos de las normas adoptadas, las cuales permitieron garantizar la efectiva participación de las comunidades negras en la circunscripción especial de paz, lo cual resulta claro si se tiene en cuenta que incluso algunos de los mismos miembros del Espacio Nacional de Consulta Previa presentaron sus candidaturas a la Cámara de Representantes por dichas circunscripciones” (folios 262 y 263 *ibíd.*).

El apoderado del Departamento Nacional de Planeación²⁷ le solicitó a la Corporación declarar exequible el Decreto Ley 893 de 2017, al verificar que cumple los límites formales y los criterios de conexidad con el Acuerdo de Paz, finalidad y estricta necesidad. Para sustentar lo anterior, en parte, reiteró los argumentos expuestos por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, en el oficio del 8 de junio de 2017.

9. Agencia de Renovación del Territorio

La Directora General de la Agencia de Renovación del Territorio²⁸ manifestó que su intervención se encuentra recogida en los documentos presentados por la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura, en el sentido de que el Decreto Ley 893 de 2017 cumple con los requisitos formales y materiales de validez constitucional, y le permitirá al país la implementación del Acuerdo Final, por lo cual solicita que sea declarado exequible.

10. Universidad de Antioquia

Integrantes de la Clínica Jurídica y del semillero en la línea de estudios sobre minería de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia²⁹, le solicitaron a la Corporación declarar la inexequibilidad de la expresión “De acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región,” contenida en el artículo 5 del Decreto Ley 893 de 2017, así como del artículo 12, en lo que tiene que ver con el mecanismo especial de consulta. Para sustentar lo anterior plantearon los siguientes argumentos:

(i) Inconstitucionalidad del postulado inicial del artículo 5 del Decreto Ley 893 de 2017: la expresión “De acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región,” incluida en el texto normativo, afecta el desarrollo de la participación efectiva, amplia y pluralista que el mismo regula, toda vez que impone un condicionante abstracto e indeterminado, que abre la puerta a que sean los funcionarios quienes lo llenen de contenido, lo cual desconoce el desarrollo normativo y jurisprudencial sobre el derecho a la participación.

(ii) Inexequibilidad del artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017: la disposición normativa plantea un nuevo mecanismo de participación para la implementación de los PDET y los PART, llamado “mecanismo especial de consulta”, pese a que ya existe el mecanismo constitucional de la consulta previa, ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Lo anterior, afirman, afecta el derecho a la participación activa y efectiva de las comunidades étnicas, además, desconoce la reserva de ley estatutaria que dicha regulación implica. Así, solicitaron que se declare

²⁷ Doctor Luis Carlos Vergel Hernández.

²⁸ Doctora Mariana Escobar Arango.

²⁹ Daniel Eduardo Argumedo López, Clara Inés Atehortúa Arredondo, Diana Carolina Sánchez Zapata, Alejandra Arismendy Agudelo, Juan Pablo Restrepo Ruiz y Miguel Alberto Arias Domínguez.

inexequible el artículo 12 del decreto “por reserva de ley” o, subsidiariamente, que se declare su constitucionalidad condicionada “en el entendido de que el mecanismo especial al que se hace referencia [...], no es uno diferente al de la Consulta Previa”³⁰.

11. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Integrantes de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo³¹ le solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Ley 893 de 2017, al verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de validez constitucional, y considerar que es fundamental para la implementación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final.

Sin embargo, requirieron que sea aclarado el sentido de algunos contenidos de los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10 y 13 de dicha normativa, con la finalidad de que se proteja el derecho de las comunidades campesinas a participar de manera activa y decisiva en la implementación de los PDET en cada una de sus etapas, así como el derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa. Al respecto, le solicitaron a la Corte:

(i) Que se pronuncie sobre el alcance del derecho a la participación efectiva que le asiste a la ciudadanía, en especial a las comunidades campesinas, en el entendido de que este es un principio y eje fundamental del Acuerdo Final, que encuentra asidero en normas internacionales y nacionales, y que, si bien el Decreto 893 de 2017 hace referencia a la obligación de garantizar dicha participación en la implementación de los PDET, no obstante no se encuentra en los artículos 4, 5, 6, 7, 8 y 10 unos criterios concretos para la materialización de dicho decreto.

(ii) Respecto de las funciones de coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio, que se aclare que estas se deben adecuar a los estándares de participación que establece el Acuerdo Final, los cuales implican que las comunidades participen en cada una de las etapas dispuestas para el diseño de los proyectos que se realicen en el marco de los PDET.

(iii) Que se aclare la naturaleza jurídica de los PDET respecto del ordenamiento jurídico territorial colombiano, resaltando la obligación de cada una de las entidades del Estado colombiano, en todos los niveles, de garantizar su implementación efectiva a través de los instrumentos de ordenamiento territorial que correspondan, de acuerdo al principio de colaboración armónica y concurrencia, como de la obligación de implementar el Acuerdo Final de buena fe.

³⁰ Folio 359 (reverso) del expediente de constitucionalidad.

³¹ Jomary Ortigón Osorio, Soraya Gutiérrez Arguello y José Jans Carretero Pardo.

(iv) Respecto de las comunidades indígenas, que se aclare la expresión “trámite especial de consulta” contenida en el artículo 12 del Decreto 893 de 2017, de tal forma que se precise si esta hace alusión al procedimiento de consulta previa que se debe surtir con todos los estándares constitucionales definidos por la Corte.

12. Comisión Colombiana de Juristas

Extemporáneamente, integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas³² le solicitaron a la Corte declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, con algunas condicionalidades en el siguiente sentido:

(i) El artículo 1 debe entenderse constitucional en el sentido de que se reconozca que el objeto de los PDET incluye el desarrollo de la Zonas de Reserva Campesina, por estar directamente relacionadas con la Reforma Rural Integral.

(ii) El artículo 2 debe entenderse constitucional en el sentido de que se reconozca que el desarrollo de la economía campesina y familiar debe estar guiado por formas de tipo cooperativo, mutual, comunal, micro empresarial y asociativo solidario, de conformidad con el Acuerdo Final.

(iii) El artículo 5 debe entenderse constitucional en los siguientes sentidos:

- Se debe garantizar la participación de las comunidades campesinas en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y los PATR, como actores centrales de estos programas y planes.
- Se debe garantizar la participación de los entes territoriales, como entidades directamente responsables de la gobernabilidad en los territorios priorizados, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y los PATR. Igualmente, que dicha participación se ajuste a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

(iv) El artículo 12 debe entenderse constitucional en el sentido de que el mecanismo especial de consulta creado deberá sujetarse a los requisitos del derecho a la consulta previa y, en su reglamentación, deberá también ser consultado con las comunidades étnicas.

13. Universidad Militar Nueva Granada

Extemporáneamente, la Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada³³ le solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad

³² Jhenifer Mojica Flórez, Juan Carlos Ospina Rendón y Jorge Abril Maldonado.

del Decreto Ley 893 de 2017, porque cumple con los presupuestos formales y sustanciales. Señaló que los PDET y el enfoque territorial constituyen un asunto de especial relevancia que permite el reconocimiento de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y la adopción de medidas y acciones integrales para ser implementadas con participación activa de las comunidades, en aras de garantizar la sostenibilidad socio-ambiental del Estado y de los territorios del país, afianzando la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales.

14. Intervenciones ciudadanas

14.1. Los ciudadanos Esther María Gallego Zapata y Alejandra Coll Agudelo, de la Ruta Pacífica de las Mujeres; Fabio Velásquez, del Foro Nacional por Colombia; Antonio Madariaga Reales y Ricardo Jaramillo Rincón, de la Corporación Viva la Ciudadanía, le solicitaron a la Corte declarar exequible el Decreto Ley 893 de 2017. Señalaron que los PDET son instrumentos esenciales para la construcción de la Reforma Rural Integral y la solución al problema de las drogas de uso ilícito en los territorios que históricamente han vivido la violencia, y que su esencia está en “propiciar acciones de planeación local y regional para el fortalecimiento de la economía familiar, la construcción de sistemas productivos locales, la integración y articulación de las zonas con baja presencia del Estado, el acceso a bienes, servicios y a la tierra para la población campesina bajo el enfoque de la inclusión social y la garantía de los derechos”³⁴.

Si bien conceptualizaron los PDET como instrumentos de paz territorial, que promueven la deliberación para llegar a concesos políticos sobre las prioridades del desarrollo en las comunidades, además de la representación política de territorios que han sido históricamente excluidos, le solicitaron a la Corporación precisar el artículo 5 del decreto, en el sentido de que la participación de la sociedad civil en la elaboración de dichos proyectos, incluya la efectiva participación de las mujeres, en igualdad de condiciones, de tal forma que se recoja su enfoque de derechos en la implementación territorial del Acuerdo Final.

Así mismo, petitionaron que se declare exequible el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, bajo la condición de que el desarrollo reglamentario y la implementación del mismo garanticen la consulta previa.

14.2. El ciudadano Ariel Palacios Angulo, delegado político de la Conferencia Nacional de Comunidades Afrocolombianas –CNOA– en Consejo Nacional Afrocolombiano de Paz –CONPA–, alertó a la Corporación acerca de la inconstitucionalidad de algunos contenidos del Decreto Ley 893 de 2017, por

³³ Doctora Claudia Margarita Martínez Sanabria.

³⁴ Folio 187 del expediente de constitucionalidad.

incumplir los estándares de protección de las entidades territoriales en virtud del Convenio 169 de la OIT, especialmente el artículo 6 que regula el derecho a la consulta previa y la participación política.

Sostuvo que si bien reconoce como un avance significativo que la expedición del decreto haya estado precedido de la consulta en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, reflejando un enfoque étnico parcial, planteó que “es necesario que el Decreto sea consultado también con el Pueblo Afrodescendiente para que así mismo refleje con claridad elementos que son indispensables para la protección de sus derechos”³⁵.

Además expresó que el CONPA comparte las preocupaciones precisadas por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES, en lo que tiene que ver con la limitación de la autonomía territorial y la ausencia del enfoque reparador en los PDET.

14.3. Los ciudadanos Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango, miembros de la comunidad afrocolombiana y delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa, le solicitaron a la Corporación declarar inexecutable el Decreto Ley 893 de 2017 por falta de consulta previa. Consideran que en la normativa objeto de control se adoptaron decisiones sustanciales sin la participación y consentimiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, a través del Espacio Nacional de Consulta Previa, como instancia legítima para el desarrollo de las consultas de iniciativas de amplio alcance como lo es el Acuerdo de Paz. Al respecto, señalaron:

“La afectación del derecho a la consulta previa a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se configuró en la medida en que la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior desconociendo el proceso de protocolización de nuestra instancia de consulta, las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia constitucional y el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada que contempla el capítulo sexto del Acuerdo de Paz, implementó unilateralmente el mecanismo de la consulta virtual enviando proyectos de iniciativas legislativas a los correos electrónicos de los delegados con el propósito de configurar un proceso consultivo irregular y violador de los principios de buena fe, autonomía y autodeterminación de nuestro grupo étnico”³⁶.

14.4. La ciudadana Luz Mery Panche, integrante del pueblo indígena Nasa y vocera delegada de la Coordinación Étnica Nacional de Paz –CENPAZ– ante

³⁵ Folio 269 del expediente de constitucionalidad.

³⁶ Folios 281 (reverso) del expediente de constitucionalidad.

la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos de la CSIVI, le solicitó a la Corporación declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, en el entendido que da cumplimiento a los criterios de validez constitucional que debe cumplir esta clase de normativa, de conformidad con las sentencias C-699 de 2016 y C-160 y C-174 de 2017.

Además, teniendo en consideración que “conforme al escenario de interlocución y concertación con los pueblos indígenas, en la Mesa Permanente de Concertación, se reconocieron salvaguardas y garantías fundamentales para los Pueblos étnicos en Colombia, entre otras como las reconocidas en el capítulo II, Artículo 12 y ss. del mencionado Decreto”³⁷. Sin embargo, solicitó aclaración en relación con varios apartados que restringen dichas salvaguardas y principios, al no identificar el alcance mismo del enfoque étnico en cada escenario. En concreto, llamó la atención en los siguientes puntos:

- Se debe salvaguardar que, en el marco del principio de participación que sustenta el punto 1 del Acuerdo Final, se respete la diversidad, los enfoques étnicos-territoriales, los espacios interétnicos e interculturales y los sistemas comunitarios propios de veeduría, control social y vigilancia especial de los organismos.
- Se identificaron variables de priorización sin consulta a los territorios y sus comunidades. Por ejemplo, para el criterio de “cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas”, se incluyó, entre otras, la variable de “explotación ilegal de minerales”, sin tener en cuenta que las comunidades no solo han sido afectadas por la explotación ilegal sino también por la explotación legal.
- Se dio un alcance muy restringido y limitado al Capítulo Étnico del Acuerdo Final (6.2), pues solo se hace referencia a un “mecanismo especial de consulta” en el marco de la elaboración de los PDET y los PATR. Además, no se transversaliza el enfoque étnico con los de género, mujer, familia y generación, como elementos esenciales en la formulación de los PDET.
- Se debe incluir como finalidad de los PDET, en el artículo 2 del Decreto 893 de 2017, “el desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro-empresarial y asociativa solidaria) y demás formas de producción propias de las comunidades indígenas, negras, afrodescendiente, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a los bienes y servicios productivos y sociales”³⁸, conforme al parágrafo 3º del numeral 1.2.1. del Acuerdo Final.

³⁷ Folio 308 del expediente de constitucionalidad.

³⁸ Folio 312 del expediente de constitucionalidad.

- Se debe incluir en el artículo 8 del decreto, que en la definición del esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET, se tendrá en cuenta la participación de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, con sus formas propias, tradiciones y autonomía.
- Se debe incluir la participación de los pueblos y organizaciones étnicas en la creación y acceso al Banco de Proyectos, al menos en los casos en que les concierne, con el fin de conocer el funcionamiento del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, e identificar la manera en que podría armonizarse con las formas de planificación propias de los pueblos.
- Se debe incluir en el artículo 11 del decreto “el enfoque de género, mujer, familia y generación”³⁹.
- Se debe tener en cuenta que el enfoque étnico-territorial implica el reconocimiento de las autoridades propias de los pueblos étnicos, no solo como instancia de interlocución y consultoría sino también como “instancia válida para la formulación, diseño, coordinación de la estructuración y ejecución de los proyectos de los PDET y PATR, así como de su seguimiento y evaluación”⁴⁰.

14.5. La ciudadana Eliana Fernanda Antonio Rosero, actuando en calidad de Coordinadora Jurídica del Proceso de Comunidades Negras –PCN–, organización parte del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano –CONPA–, le expuso a la Corporación algunas preocupaciones en relación con el Decreto Ley 893 de 2017:

- En el artículo 3, la definición de los territorios no corresponde a la realidad política, administrativa y cultural del pueblo afrocolombiano que se encuentra ubicada en buena parte de las zonas indicadas.
- En el artículo 4, no quedó clara la ruta ni los escenarios de participación en los territorios donde hay ocupación de “terceros”, entendiendo estos como actores armados y empresarios con acompañamiento de actores armados.
- En el artículo 6, no se mencionan ni los reglamentos de justicia propia ni los planes de etnodesarrollo y de ordenamiento territorial construidos por el pueblo afrocolombiano ubicado en los territorios.

Además de lo anterior, expuso que se vulneró el derecho a la consulta previa, pues durante el trámite del decreto el Ministerio del interior omitió el deber de

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Ibidem.*

consultar a los afrocolombianos sobre medidas que los afectan de manera directa y específica. En este sentido, le solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad condicionada del Decreto Ley 893 de 2017, en el entendido de que se obligue al Gobierno Nacional a “desarrollar un proceso de consulta específico para comunidades negras en las comunidades donde se desarrollen PDET sin afectar los derechos adquiridos”⁴¹.

14.6. El ciudadano Julio César López Jamioy, actuando en calidad de Coordinador General y Representante Legal de la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana –OPIAC–, le solicitó a la Corporación declarar la exequibilidad condicionada del Decreto Ley 893 de 2017, teniendo en cuenta que si bien cumple los criterios de constitucionalidad establecidos por la jurisprudencia constitucional, es necesario que su aplicación:

- Vincule de manera sistemática a todas las instituciones que conforman el Gobierno Nacional. En este punto, solicitó un pronunciamiento sobre la exequibilidad del decreto “condicionado a que su obligatorio cumplimiento se comprenda como un deber de todos los ministerios y departamentos administrativos, siendo aquellos que lo suscriben las entidades de coordinación de la Rama Ejecutiva”.
- Complete parámetros que permitan garantizar a los pueblos indígenas que perviven en la Áreas No Municipalizadas (ANM) de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés (excluidas del artículo 3 del decreto), el derecho a la igualdad en la consecución de los objetivos que pretenden los PDET frente a “la transformación estructural del campo y ámbito rural, y el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad”, establecidos en el Acuerdo Final. Así, solicitó definir estrategias para garantizar la progresividad de la inclusión de nuevos PDET en las ANM de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.
- Garantice la protección de la integridad territorial y cultural cuando las zonas priorizadas de los PDET estén fraccionando los territorios de los pueblos indígenas. En esta medida, solicitó declarar la exequibilidad del Decreto 893 de 2017 condicionada a que en la formulación e implementación de los PDET se respete la integridad de los territorios y de los pueblos que en ellos perviven.

Señaló que el Decreto Ley 893 de 2017 fue consultado con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación –MPC–, “siguiendo la “Ruta metodológica para la consulta previa de las iniciativas normativas para la implementación del [Acuerdo

⁴¹ Folio 319 del expediente de constitucionalidad.

Final] en el marco del mecanismo abreviado de *fast track*”, acordada entre [sus] organizaciones y el Gobierno nacional el pasado 3 de febrero”⁴².

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto N° 006346⁴³, el Procurador General de la Nación le solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 893 de 2017, con las excepciones que a continuación se indican, en relación con las cuales pide declarar la inexequibilidad de las expresiones:

- “de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final”, contenida en el artículo 1; “en zonas que cumplan los criterios establecidos en el Acuerdo”, incluida en el parágrafo 2° del artículo 3; “de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final”, contenida en el numeral 8° del artículo 4; “y lo establecido en el Acuerdo Final”, contenida en el artículo 8; por implicar un desconocimiento del sistema de fuentes del derecho colombiano.
- “se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años”, incluida en el artículo 1, por desconocer la separación de los poderes públicos y la soberanía popular. Advierte que dicha expresión establece una competencia administrativa llamada a extinguirse con el primer uso lo que, a su juicio, resulta contrario al reparto competencial efectuado en los artículos 113 y 189-20 de la Constitución, fuera de lo cual la referida expresión desconoce la soberanía popular, pues no es posible que los PDET impliquen una política que el legislador no pueda ampliar, restringir, modificar e incluso suprimir.

Después de transcribir en su integridad el texto del decreto examinado y de recordar los parámetros conforme a los cuales debe adelantarse su control de constitucionalidad, el Procurador comenzó por señalar que aquél cumple con todos los requisitos formales que resultan aplicables, como son (i) su expedición por parte del Gobierno conforme al artículo 115 de la Constitución, (ii) la existencia de una motivación conexas con las medidas adoptadas, y (iii) la descripción unívoca en el título de la materia regulada, el anuncio de las facultades extraordinarias utilizadas y la jerarquía normativa del decreto en cuestión.

Frente a la dimensión competencial, la vista fiscal expuso que verificado el momento de expedición del decreto en estudio, esto es, el 28 de mayo de 2017, encontró satisfecha la dimensión temporal, porque fue expedido dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, cuyo conteo inició el 1 de diciembre del mismo año. En cuanto a la conexidad

⁴² Folio 334 del expediente de constitucionalidad. Los logros de la consulta previa del Decreto 893 de 2017 se presentan en el documento (folios 336 y 337).

⁴³ El documento fue presentado ante la Secretaría General de esta Corporación el 30 de junio de 2017 y obra a folios 374 al 393 del expediente de constitucionalidad.

teleológica, sostuvo que resulta claro que las medidas adoptadas en el decreto se encuentran directamente relacionadas con algunos de los puntos desarrollados en el Acuerdo Final y, en torno a las limitaciones competenciales, encontró que el texto evaluado no sobrepasa ninguna de las barreras del Acto Legislativo 01 de 2016, a las que alude la sentencia C-699 de 2016, y que la temática tratada, cual es la priorización del gasto social, corresponde a una que típicamente es del ámbito de la ley ordinaria.

En relación con el criterio de estricta necesidad, planteó que se encuentra satisfecho este requisito porque la medida es urgente para la implementación del Acuerdo Final, el cual establece en el punto 6.1.11 que los PDET son un componente de implementación prioritaria, a lo que agrega que las disposiciones adoptadas no requieren una especial deliberación democrática, pues materializan uno de los principales postulados del Estado social de derecho, como es la mejora en la calidad de vida de las personas que habitan en las zonas más marginadas y golpeadas por el conflicto armado. También señaló que la normativa adoptada tiene por finalidad salvaguardar intereses especialmente tutelados en la Constitución, a través de la adopción de medidas instrumentales para organizar el gasto social en favor de los más desfavorecidos a causa de la guerra y, finalmente, puntualizó que la normativa en cuestión corresponde al desarrollo de un aspecto medular en la implementación del Acuerdo Final.

Tratándose de la revisión de la constitucionalidad sustancial del decreto en cuestión, la vista fiscal encontró que el objeto de los PDET es constitucional, por cuanto desarrollan los principios superiores de planeación e igualdad material, y que la normativa estudiada materializa algunos de los postulados principales del Estado social de derecho, entre ellos, el mejoramiento de las condiciones de vida de los menos favorecidos. Sin embargo, también precisó que las expresiones que señala son contrarias al ordenamiento superior y, por ende, solicita, sean declaradas inexecutable.

En apoyo de su solicitud, el Jefe del Ministerio Público explicó que cláusulas como esas no se ajustan a la Carta Política en la medida en que el Acuerdo Final solo tiene la capacidad de producir efectos normativos en ciertos temas⁴⁴, según se desprende del Acto Legislativo 02 de 2017. Así, precisó que como las disposiciones hacen referencia al diseño y ejecución de una política pública no es posible conferirles la fuerza normativa capaz de constreñir la actuación de las autoridades públicas.

Finalmente, en relación con la consulta previa, la vista fiscal señaló que no resultaba necesario que el Decreto Ley 893 de 2017 fuera sometido a dicho procedimiento, por cuanto en él no se dispone sustancialmente ninguna intervención específica que afecte a pueblos y comunidades étnicas, sino que

⁴⁴ Por ejemplo, reglas relacionadas con el Derecho Internacional Humanitario, con los derechos humanos o con aspectos conexos a estos.

“se limita a crear herramientas administrativas, para ser ejecutadas en forma posterior”⁴⁵, y precisó que “frente a estas últimas si sería obligatoria la realización de la consulta previa”⁴⁶.

VI. CONSIDERACIONES

1. La competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los decretos dictados con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante dicha disposición.

2. Planteamiento de la cuestión

La disposición que le confiere a la Corte la competencia precisa que los decretos con fuerza de ley dictados en desarrollo de la habilitación legislativa conferida “tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia”. Esta Corporación ha entendido que se trata de un control integral⁴⁷, que comprende el análisis de los límites de forma en la expedición del respectivo decreto como el examen de los límites materiales y del sometimiento de la preceptiva revisada a las normas constitucionales, especialmente a aquellas vinculadas al contenido que es objeto de regulación⁴⁸.

Procede la Sala Plena, entonces, a ejercer el control de constitucionalidad que le corresponde y para ello verificará el acatamiento de los distintos límites respecto del Decreto Ley 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”.

3. Los límites formales y procedimiento de expedición

Dado que las facultades extraordinarias para la paz le fueron conferidas al Presidente de la República, la Corte ha hecho énfasis en que los decretos proferidos al amparo de esa autorización excepcional deben ser suscritos por el Presidente y el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, en los términos del inciso tercero del artículo 115 de la Constitución, y contar con un título que

⁴⁵ Folio 392 del expediente de constitucionalidad.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-174 de 2017.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencias C-253 y C-331 de 2017.

corresponda a su contenido, conforme lo ordena el artículo 169 de la Constitución en cuanto dispone que *“El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*, aspectos estos que aparecen en el texto sometido a control, en cuyo enunciado consta que el Presidente de la República lo adopta en “ejercicio de las facultades constitucionales conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016”, para crear los “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”, de los cuales se ocupa la parte normativa del Decreto 893 de 2017, se encuentra suscrito por el Presidente y, además, por los Ministros del Interior y de Agricultura y Desarrollo Rural, por el director del Departamento Nacional de Planeación y por el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -encargado de las funciones del respectivo ministro, conforme está acreditado mediante copia auténtica del decreto que le confirió una comisión de servicios al titular de esa cartera y realizó el encargo-.

Adicionalmente, la Corporación debe verificar que los decretos adoptados en uso de las facultades presidenciales para la paz hayan sido expedidos dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 que, en su artículo 5º, indica que esa reforma constitucional “rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Como lo puso de presente la Corte, ese proceso de refrendación “culminó el 30 de noviembre de 2016, luego de que el Senado de la República aprobara el día 29 de noviembre de 2016 una proposición mediante la cual declaró cumplida la refrendación popular del Acuerdo Final y la Cámara de Representantes hiciera lo propio el día 30 de noviembre”, lo cual significa que los 180 días de vigencia de las facultades otorgadas “comenzaron a contarse a partir del 1º de diciembre de 2016”⁴⁹.

En cuanto a la fecha de expiración del aludido término, la Corporación consideró que, al conceder las facultades extraordinarias, el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 no se refiere a días hábiles sino a días calendario, porque “la expedición de los decretos por parte del Presidente de la República, no depende del funcionamiento ordinario de otra entidad pública y, por consiguiente, el ejercicio de estas facultades legislativas puede ocurrir tanto en días hábiles, como no laborales”⁵⁰.

La anterior conclusión también surge de una interpretación sistemática de los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, pues el procedimiento legislativo especial para la paz tiene “una vigencia inicial de seis meses prorrogables por seis meses más, mientras que las facultades legislativas rigen tan solo durante 180 días no prorrogables” y, si estos días fueran hábiles, “habría una contradicción con la intención del constituyente, ya que

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2017.

⁵⁰ *Ibidem*.

significaría que las facultades legislativas son temporalmente más amplias que el procedimiento legislativo especial para la paz”⁵¹.

Siendo así, las facultades legislativas para la paz solo podían ser ejercidas “hasta el día 29 de mayo de 2017” y puesto que el decreto que en esta oportunidad es objeto de examen fue expedido el 28 de mayo de la presente anualidad, es claro que el Presidente de la República ejerció las facultades que le fueron otorgadas dentro del término de la habilitación extraordinaria.

Finalmente, desde la perspectiva formal de análisis, la Corte ha destacado la importancia de que el decreto ley tenga una motivación que informe acerca de la conexidad con el Acuerdo Final y de los motivos que lo sustentan, habida cuenta de que su expedición no está precedida de “un proceso deliberativo público” y de que es conveniente que, en aras del principio de publicidad y de facilitar la intervención ciudadana en los procesos destinados a decidir sobre su constitucionalidad, sean conocidos los motivos que condujeron a su adopción⁵².

El Decreto 893 de 2017 contiene una amplia motivación en la cual se hace énfasis en los requisitos formales y materiales de validez constitucional, así como en las razones que justifican las medidas establecidas, pero, según lo ha precisado la jurisprudencia, el examen de la forma se detiene en la verificación de la existencia de esa motivación y no comprende una evaluación respecto de ella, porque eso hace parte de la comprobación de los límites materiales⁵³.

4. La normatividad objeto de control

Es el Decreto 893 de 2017, mediante el cual se crean y regulan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como instrumentos de planificación y gestión, cuya finalidad es “la transformación estructural del campo” y del ámbito rural, en procura de una relación equitativa entre el campo y la ciudad, particularmente en las zonas priorizadas. Tales programas tienen por objeto garantizar la implementación “prioritaria” de los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y de las medidas pertinentes del Acuerdo Final.

5. Los límites materiales

En este capítulo, la Corte Constitucional ejercerá el control respecto de los requisitos propios de una norma de desarrollo e implementación del Acuerdo Final.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-174 de 2017.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencias C-253 y 331 de 2017.

En segundo lugar, la Corte revisará el cumplimiento de los criterios normativos de estabilidad y seguridad jurídica del Acuerdo Final contemplados en el Acto Legislativo 02 de 2017.

5.1. Análisis de los requisitos que deben cumplir los decretos de implementación del Acuerdo Final

Tratándose de decretos dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias para la paz, la Corte ha destacado que su contenido sólo puede tener por objeto la implementación y desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, por cuanto de acuerdo con el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, tales facultades no corresponden “a una atribución genérica o abierta” para la producción legislativa⁵⁴.

Con fundamento en lo anterior, la Corte ha adelantado un control de constitucionalidad destinado a comprobar (i) la existencia de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto sometido a su análisis y el Acuerdo Final, así como (ii) la satisfacción de un criterio de necesidad estricta. Además, el análisis material comprende (iii) la verificación del acatamiento del límite señalado en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, en el sentido de que las facultades extraordinarias “no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesiten mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”.

5.1.1. La conexidad como límite competencial en el ejercicio de los instrumentos jurídicos adoptados para la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final y como criterio de validez de las normas de implementación

En la Sentencia C-699 de 2016, al examinar el Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte afirmó que resulta constitucionalmente admisible que el Acuerdo de Paz se implemente mediante un procedimiento legislativo especial y mediante facultades otorgadas al Presidente de la República, como mecanismos ágiles para traducir los compromisos políticos en normas vinculantes. Se puso de presente, además, que tales mecanismos especiales cuentan con ciertas características, entre las que se encuentran la temporalidad, una resistencia mayor al cambio respecto de reformas constitucionales y la exigencia de condiciones estrictas para su uso, como lo es el denominado criterio de *conexidad*.

Este criterio se satisface en la medida en que las reformas tramitadas por los órganos políticos, a partir de las facultades dispuestas en el Acto Legislativo 01 de 2016, regulen materias claras que tengan una vinculación estrecha y directa

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2017.

con los contenidos específicos del Acuerdo Final, de forma tal que evidencien que el mecanismo abreviado es utilizado para agilizar y garantizar la implementación de lo pactado. Así pues, los desarrollos normativos que se adopten deben tener por objeto el cumplimiento de lo acordado.

Otro aspecto que está vinculado con el parámetro de conexidad es el referente de validez al que hace alusión el inciso primero del artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2017, que fue declarado exequible por la Corporación en la Sentencia C-630 de 2017. Dicha disposición establece que los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a derechos fundamentales y conexos, así como a Derecho Internacional Humanitario, serán *referentes de desarrollo y validez* de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Así, en primer lugar, las normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, sean ellas producidas mediante los mecanismos especiales del Acto Legislativo 01 de 2016 o por los ordinarios, deben tener como referente los contenidos del Acuerdo Final. En segundo lugar, deben guardar *conexidad*, como criterio de *validez* de tales normas, con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario y de derechos fundamentales y conexos, a fin de asegurar coherencia y estabilidad de las medidas dirigidas a la finalización del conflicto armado y el logro de una paz estable y duradera.

Bajo estos parámetros, se procede a analizar el cumplimiento del requisito de conexidad en el Decreto Ley 893 de 2017.

5.1.1.1. Conexidad objetiva

La conexidad objetiva apunta a la demostración “de un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo”, sin que la regulación pueda ser extendida a materias diferentes a las acordadas⁵⁵.

Conforme lo pone de manifiesto la motivación del Decreto 893 de 2017, el Acuerdo Final tiene seis ejes temáticos, a saber: (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.

Como parte del primer punto sobre Reforma Rural Integral, el Acuerdo Final contiene el compromiso de crear los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y, a la vez, prevé un conjunto de herramientas para lograr

⁵⁵ Cfr. Sentencias C-699 de 2016, C-160 de 2017, C-253 de 2017 y C-331 de 2017.

esa reforma desde una perspectiva de “acceso integral” a la tierra en el marco de los PDET, según aparece en el punto 1.1.4 del Acuerdo y también en el punto 1.1.5, referente a la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural.

El punto 1.2 del Acuerdo Final está específicamente destinado a los PDET y contiene el señalamiento de su objetivo (1.2.1), los criterios de priorización (1.2.2), la creación de los planes de acción para la transformación regional (1.2.3), los mecanismos de participación para su formulación, ejecución y veeduría (1.2.4), los medios para su diseño y ejecución (1.2.5), así como los mecanismos de seguimiento y evaluación (1.2.6). Igualmente, del último de los ejes temáticos del Acuerdo, relativo a los mecanismos de implementación y verificación de su cumplimiento, hace parte el punto 6.2, denominado capítulo étnico, que prevé disposiciones específicas tratándose del desarrollo de los PDET en los territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas (6.2.3.a).

El vínculo entre el Decreto Ley que ahora es objeto de examen y el Acuerdo Final es evidente, ya que el artículo 1º crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el artículo 2º establece su finalidad u objetivo, el artículo 3º define su cobertura geográfica de conformidad con los criterios de priorización, el artículo 4º contempla la creación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (en adelante PATR), el artículo 5º prevé los mecanismos de participación en los PDET y los PATR, el artículo 6º define los mecanismos de diseño y ejecución mediante la armonización y articulación con los Planes de Desarrollo y otros instrumentos de planeación, el artículo 7º señala las autoridades competentes, el artículo 8º dispone lo necesario para que se implementen mecanismos de seguimiento y evaluación, el artículo 9º prevé mecanismos de financiación, el artículo 10 crea un banco de proyectos y el artículo 11 prevé un plan de fortalecimiento de capacidades.

Respecto de la implementación de los PDET en comunidades étnicas, el Decreto 893 de 2017 dedica su capítulo II a este supuesto y establece en el artículo 12 el mecanismo de consulta mencionado en el Acuerdo Final, en el artículo 13 la armonización del procedimiento con el respeto a las autoridades propias y al sistema de autogobierno de las comunidades étnicas en el mecanismo de coordinación e implementación y, en el artículo 14, los lineamientos específicos para la planificación participativa de las comunidades étnicas.

5.1.1.2. Conexidad estricta

Este tipo de conexidad también ha sido llamada juicio de finalidad o conexidad teleológica. Se refiere a la carga argumentativa que debe ser presentada para demostrar que la normatividad adoptada se orienta a implementar un aspecto definido y concreto del Acuerdo Final de manera que, de una parte, resulte posible apreciar una relación directa entre la

normatividad y el específico aspecto del Acuerdo que se pretende implementar y, de la otra, sean descartados los vínculos meramente accidentales o accesorios como justificaciones del ejercicio de las facultades extraordinarias.

En los considerandos del decreto revisado fue puesto de presente que las materias en él reguladas responden “en forma precisa” a lo acordado en los puntos 1.2 y 6.2.3, literal a) del Acuerdo Final, porque crea los PDET y les asigna su finalidad, define las zonas priorizadas, establece planes de acción con miras a la transformación regional, desarrolla la participación ciudadana, atiende a la vinculación de los PDET con el Plan Nacional de Desarrollo, provee sobre su seguimiento, evaluación, obtención de recursos y territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, así como a la priorización, en relación con la cual se indica 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 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 el 49,0%, según datos del censo de 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 los municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75.3 del resto de municipios”.

Los precedentes argumentos demuestran la fehaciente satisfacción de la conexidad estricta en su nivel externo, por cuanto es clara la identificación del contenido del Acuerdo Final de cuya implementación se trata y también revela el cumplimiento de la conexidad en el nivel estricto, dado que la misma motivación da cuenta del vínculo entre los considerandos y las disposiciones establecidas que desarrollan distintos aspectos de los PDET en plena coherencia con los motivos plasmados en el decreto, motivaciones que, a su turno, mantienen un vínculo directo con específicos puntos del Acuerdo Final⁵⁶.

5.1.1.3. Conexidad suficiente

La Corte ha explicado en reiterada jurisprudencia que la conexidad suficiente se relaciona “con el grado de estrecha y específica proximidad entre la regulación prevista en el decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar”, de modo que las argumentaciones genéricas “y las relaciones incidentales o indirectas” no sirven a la finalidad de establecer

⁵⁶ Sobre conexidad externa e interna puede ser consultada la Sentencia C-253 de 2017.

“un vínculo indiscutible entre la legislación extraordinaria y la materia específica e identificada del Acuerdo Final” que se pretende implementar⁵⁷.

En otros términos, el vínculo demostrado debe bastar “por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de argumentos colaterales, para dejar en evidencia la específica y estrecha proximidad entre lo regulado y el contenido del Acuerdo Final que se pretende desarrollar”, criterio este que suele surgir con nitidez “una vez se determina el vínculo y se constata la conexidad objetiva y estricta”, pues entonces “es posible entender, sin razones adicionales, la relación entre la normativa expedida por el Presidente y el Acuerdo Final”⁵⁸.

En atención a estos criterios, en la motivación quedó consignado que el Decreto 893 de 2017 guarda una “estrecha proximidad” con “los puntos 1.2 y 6.1 del Acuerdo Final”, al que implementan directamente y mediante una relación que “no es incidental ni indirecta”. Así lo confirma la referencia a los PDET y a sus objetivos en el Acuerdo Final y también la creación y regulación de estos planes en la preceptiva que ahora ocupa la atención de la Corte, como se puede verificar en el siguiente cuadro en el cual se relacionan los contenidos temáticos del Acuerdo Final con las disposiciones del Decreto Ley objeto de control:

Contenido	Acuerdo Final	Decreto Ley 893 de 2017
Creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET	Punto 1.2.	Título: “ <i>Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)</i> ” Art. 1. Objeto.
Objetivo	Punto 1.2.1.	Art. 2. Finalidad.
Criterios de priorización	Punto 1.2.2.	Art. 3. Cobertura geográfica
Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR	Punto 1.2.3.	Art. 4. Plan de Acción para la Transformación Regional
Mecanismos de participación para su formulación, ejecución y veeduría	Punto 1.2.4.	Art. 5. Participación.
Mecanismos de diseño y ejecución	Punto 1.2.5.	Art. 6. Armonización y articulación. Art. 7. Coordinación. Art. 9. Financiación. Art. 10. Banco de Proyectos.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2017.

⁵⁸ *Ibidem*.

		Art. 11. Fortalecimiento de capacidades.
Mecanismos de seguimiento y evaluación	Punto 1.2.6.	Art. 8. Seguimiento y Evaluación.
Capítulo étnico	Capítulo 6 Punto 6.2.3.a.	Capítulo II Arts. 12. Enfoque étnico de los PDET y PATR. Art. 13. Coordinación e implementación. Art. 14. Lineamientos para la planeación participativa.

5.1.1.4. Conexidad como criterio de validez de las normas de implementación

Dentro del análisis material, la Corte debe verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2017⁵⁹, declarado exequible mediante Sentencia C-630 de 2017, el cual establece que los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y/o de derechos fundamentales definidos en la Constitución y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

El Acto Legislativo 02 de 2017 señala, además, que las autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, por lo que los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación “deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”. Esta disposición impone a los órganos y autoridades del Estado el cumplimiento de buena fe de los compromisos del Acuerdo Final y la búsqueda de sus finalidades, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, podrán elegir los medios más apropiados para ello, bajo el principio de progresividad. Es decir, los ajustes a los contenidos normativos de implementación son admisibles siempre que tengan por objeto el cumplimiento de buena fe de los compromisos y finalidades del Acuerdo Final. Esta obligación, establecida en el Acto Legislativo 02 de 2017, no se refiere sólo a la producción normativa tendiente a implementar y desarrollar lo acordado, sino a la ejecución y desarrollo de las normas de implementación.

⁵⁹ “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”

En este marco, de conformidad con el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017, uno de los aspectos que la Corte debe verificar es la conexidad de las normas de implementación y desarrollo con los contenidos del Acuerdo Final *que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y/o de derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores*. Esto significa que tales normas deben guardar *conexidad objetiva, estricta y suficiente* con aquellos contenidos. Cuando las normas de implementación hubieren sido expedidas a través de los mecanismos especiales previstos en el Acto Legislativo 01 de 2016, el análisis de validez coincidirá con el de conexidad que ha venido realizando la Corte en los distintos juicios de constitucionalidad de las normas implementadas mediante tales mecanismos.

En consecuencia, para evaluar la validez de las normas de implementación y desarrollo, la Corte debe establecer, en primer lugar y cuando a ello hubiere lugar por razón de la materia regulada, si los contenidos regulados desarrollan, a su vez, aspectos del Acuerdo Final sobre Derecho Internacional Humanitario o sobre derechos fundamentales y conexos.

Se precisa sobre este aspecto que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, regulados en el punto 1.2 del Acuerdo Final, como se expondrá a lo largo de esta providencia, desarrollan distintos derechos fundamentales⁶⁰. Así por ejemplo, los PDET pretenden la realización del derecho a la igualdad material entre miembros de poblaciones urbanas y campesinas (artículo 13 C.P.); el derecho a la igualdad de las mujeres campesinas (artículos 13 y 43 C.P.); el pluralismo étnico y cultural (artículos 7 y 13 C.P.); derechos económicos, sociales y culturales, especialmente de trabajadores agrarios (artículo 64), incluyendo los derechos a la educación, a la vivienda, a la salud, a la seguridad social y a la recreación.

Si bien algunos de estos derechos no tienen el carácter de fundamentales *per se*, muchos de ellos si lo tienen como, por ejemplo, el derecho a la educación básica de niños, niñas y adolescentes (arts. 44 y 67 C.P.); el derecho a la salud (Ley 1757 de 2015); el derecho a la alimentación que es fundamental para la mujer gestante y lactante (artículo 43 C.P.), para los niños y niñas (artículo 44 C.P.) y para las personas mayores (artículo 46 C.P.), y el derecho al mínimo vital (artículo 11 y 53); la satisfacción de estos derechos contribuye a erradicar la pobreza extrema en el campo y la discriminación entre habitantes del campo y la ciudad.

⁶⁰ De acuerdo al Acuerdo Final, “[e]l Punto 1 contiene el acuerdo “Reforma Rural Integral”, que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía”. Gobierno Nacional y FARC-EP. Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, 24 de noviembre de 2016. Introducción, pág. 7.

La metodología participativa para la formulación y adopción de los PDET también permite la garantía de los derechos de participación ciudadana (artículo 40 C.P.), así como el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas, como expresión reforzada de los derechos de participación de los miembros de ellas (artículos 7, 13 y 40 C.P.)⁶¹.

Los PDET y los PATR también contribuyen a la realización del derecho fundamental a la reparación individual y colectiva de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en cuanto los PDET son focalizados en zonas de alta victimización y deben tener un enfoque reparador, como lo menciona el punto 5.1.3.3 del Acuerdo Final, y el artículo 4.6 del Decreto Ley. Adicionalmente, en su conjunto, los PDET, como parte de la Reforma Rural Integral, de acuerdo al texto del Acuerdo Final, fueron concebidos como una garantía de no repetición del conflicto armado⁶², por lo que hacen parte del derecho a la reparación, en su componente de garantía de no repetición (artículos 2, 93 y 230 C.P.).

Como se vio anteriormente, las disposiciones del Decreto Ley objeto de estudio guardan conexidad con el Acuerdo Final. De esta manera acatan, no sólo el Acto Legislativo 01 de 2016 sino, también, las disposiciones del inciso 1º del artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017.

Como se argumentará en los apartes correspondientes de la presente providencia, la aplicación del Acto Legislativo 02 de 2017, con este alcance, dará lugar a la declaratoria de constitucionalidad de las referencias que hacen varias disposiciones del Decreto Ley 893 de 2017 a contenidos del Acuerdo Final que corresponden a normas de derecho internacional humanitario y/o de derechos humanos.

5.1.2. Necesidad estricta

Mediante el criterio de estricta necesidad del uso de las facultades extraordinarias, la jurisprudencia de la Corte ha pretendido dar respuesta al déficit de deliberación que entraña la expedición de normas con fuerza de ley por el Presidente de la República, ya que ello no garantiza la deliberación democrática cuyo normal escenario, en una democracia como la nuestra, es el Congreso de la República.

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha indicado que el decreto dictado al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas mediante

⁶¹ La Corte Constitucional ha reconocido el carácter de derecho fundamental de la Consulta Previa de comunidades étnicas en las sentencias C-175 de 2009, C-702 de 2010, C-915 de 2010, C-490 de 2011, C-540 de 2012, C-622 de 2013, T-204 de 2014, C-298 de 2016 y C-077 de 2017.

⁶² “Garantías de No Repetición: Las garantías de no repetición son el resultado, por una parte, de la implementación coordinada de todas las anteriores medidas y mecanismos, así como en general de todos los puntos del Acuerdo Final; y por la otra, de la implementación de medidas de no repetición que se acuerden en el marco del Punto 3 - “Fin del Conflicto”. *Ibid.* Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, pág. 130.

el artículo 2º del Acto legislativo 01 de 2016 debe incluir una exposición de las razones de necesidad que hacen necesaria su adopción en ejercicio de la habilitación excepcionalmente conferida⁶³.

Dentro de los considerandos del Decreto Ley 893 de 2017 se expone que el uso de las facultades presidenciales para la Paz obedeció a la necesidad de poner en marcha “medidas de carácter urgente, tendientes a garantizar la operatividad de los compromisos pactados y, a la vez, a conjurar situaciones que dificulten el proceso de reincorporación a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP”, así como a estructurar “algunas acciones para evitar que las causas del conflicto armado se reproduzcan”.

Señala la parte considerativa del Decreto Ley bajo revisión que, inclusive, el mismo Acuerdo Final establece en su punto 6.1.11, como medida de implementación prioritaria, la definición de las zonas en las que se deberán implementar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y que, por su parte, el punto 6.1.10 del Acuerdo Final, sobre prioridades de implementación normativa, hace referencia, en su primer literal, a las “Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral”.

Se indica, además, que se trata de zonas con altos niveles de pobreza, particularmente de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas, alto grado de afectación por el conflicto armado, debilidad institucional y presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas. Así mismo, en la motivación se advierte que las anotadas condiciones hacen que estos territorios sean vulnerables a la acción de actores ilegales y, por consiguiente, a la repetición de los episodios de violencia. Así, en relación con los criterios de necesidad y urgencia invocados, en los considerandos del Decreto 893 de 2017 se lee lo siguiente:

“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 imperativa 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”.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

Se trata de una estrategia dirigida a enfrentar las causas profundas del conflicto armado, como la pobreza, el abandono y la débil presencia estatal, especialmente en zonas rurales y en territorios colectivos de comunidades étnicas afectados por la victimización y la ilegalidad. La urgente puesta en marcha de intervenciones sociales integrales en estos territorios permite, además, la realización del Estado Social de Derecho en zonas que durante mucho tiempo permanecieron ocupadas por las FARC, hoy en proceso de reincorporación, luego de superada la etapa de dejación de armas.

En este contexto, la motivación del decreto revisado vuelve a llamar la atención acerca de lo urgente e imperioso que resulta la implementación inmediata de los PDET, desde la perspectiva de los plazos para la reincorporación a la vida civil. Según la motivación del decreto, la urgencia se evidencia en el establecimiento de 19 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN), mediante los Decretos 2001 a 2026 de 2016, con el propósito de “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 comprometidas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas, y cuya duración es de ciento ochenta (180) días contados a partir del día D”.

En el anterior 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”⁶⁴, a lo cual se añade que, conforme a lo establecido en el literal a del punto 6.1.10 del Acuerdo Final⁶⁵, las normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral y la sustitución de los cultivos de uso ilícito, en donde los PDET tienen un amplio margen de acción, se encuentran incorporados dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final.

Ahora bien, tratándose de los alcances del criterio de necesidad estricta, la Procuraduría General de la Nación, en su concepto, señala que la urgencia se debe analizar con un rigor dependiente de la materia regulada, por lo cual el análisis debe tener en cuenta el nivel de deliberación política requerida para la adopción de la medida, la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados, así como si se trata de un desarrollo de buena fe de la implementación de los acuerdos.

⁶⁴ Ver Decreto 893 de 2017.

⁶⁵ Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, 24 de noviembre de 2016. Punto 6, Implementación, verificación y refrendación, pág. 203.

La Procuraduría solicitó a esta Corte que diera por satisfecho este requisito, pues el contenido es de adopción urgente, de conformidad con las prioridades fijadas por el propio Acuerdo Final en su punto 6.1.11. Igualmente, indicó que “las disposiciones adoptadas no requieren una especial deliberación democrática, pues materializan uno de los principales postulados del Estado Social de Derecho, como es la mejora en la calidad de vida de las personas que habitan en las zonas más vulnerables”⁶⁶.

Así pues, el objetivo trazado no solo concierne al Acuerdo Final de Paz con las FARC, sino que también corresponde a un fin de la Constitución Política de Colombia, a lo que, en criterio del Ministerio Público, se suma que el contenido del Decreto 893 de 2017 incrementa la confianza en la palabra del Estado en el cumplimiento del Acuerdo Final.

Esta Corte comparte los planteamientos de la Procuraduría General de la Nación por dos razones. Primero, en efecto, la pronta puesta en marcha de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial contribuye al oportuno cumplimiento del Acuerdo Final y, por consiguiente, a la realización de la paz, que en la Constitución está contemplada como valor, fin del Estado, principio, derecho y deber, conforme se desprende del preámbulo y de los artículos 2º, 22 y 95 superiores.

Al respecto, en la Sentencia C-630 de 2017, en la que se concluyó que el Acto Legislativo 02 de 2017 se enmarca dentro de una consideración de la paz como elemento esencial de la Constitución de 1991, la Corporación señaló que “la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución”, y que “esa privilegiada posición de la paz encuentra apoyo (a) en los motivos que impulsaron la adopción de la Constitución de 1991, (b) en su condición de presupuesto para el ejercicio de los derechos, (c) en el reconocimiento que de ella se hace en el preámbulo de la Carta y (d) en su consagración como valor, deber y derecho en el artículo 22 de la Constitución”.

Segundo, merced a la intervención integral del Estado, las medidas contempladas en el Decreto Ley 893 de 2017 previenen la revictimización de poblaciones que soportaron el conflicto armado y que, por lo mismo, deben ser objeto de especial protección constitucional.

En síntesis, la Sala Plena concluye que el Decreto Ley 893 de 2017 cumple el requisito de estricta necesidad, porque se encontró acreditado que contempla medidas urgentes e imperiosas relacionadas de manera directa con el Acuerdo Final, en tanto permiten superar problemas propios del postconflicto al suministrar herramientas institucionales de planeación y coordinación con enfoque territorial para garantizar derechos y procurar la vigencia de la Constitución en los territorios más afectados por el conflicto, con mayores

⁶⁶ Folio 387 (reverso) del expediente de constitucionalidad.

niveles de pobreza, débil institucionalidad administrativa y presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas.

5.1.3. Las exclusiones establecidas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016

Conforme fue indicado al principio de estas consideraciones, de la comprobación del acatamiento de los límites materiales hace parte el análisis destinado a verificar si el decreto ley expedido con base en las facultades extraordinarias para la paz respeta las exclusiones establecidas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, de acuerdo con el cual la habilitación legislativa no puede ser utilizada “para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”.

En reiterada jurisprudencia se ha indicado que la restricción así prevista pretende mantener dentro del ámbito de deliberación democrática, que está llamado a garantizar el procedimiento que se surte en el Congreso de la República, determinadas materias cuya regulación, dada su relevancia, el Constituyente reservó a determinados tipos de leyes, con manifiesta exclusión de los que no aseguran el grado de deliberación requerido por las materias reservadas⁶⁷.

Aunque los PDET constituyen instrumentos nuevos, creados con una específica finalidad, no han sido concebidos en forma aislada y sin posibilidad alguna de relacionarse con otras figuras del ordenamiento jurídico, puesto que es evidente que los PDET deben operar en contextos preexistentes con los cuales tienen que interactuar.

Hallándose orientados a la transformación del campo, en el marco de una Reforma Rural Integral, es obvio que los PDET tengan una connotación espacial que se inscribe dentro del enfoque territorial de la paz, que implica la construcción de la convivencia y la institucionalidad en las regiones y con la participación de los sectores sociales asentados en cada territorio y principalmente en las zonas más afectadas por el conflicto armado, en las que se debe fortalecer tanto la garantía de los derechos, como los poderes locales para adelantar acciones y lograr acuerdos inspiradores de políticas públicas que se concreten en coordinación con el Estado central y, desde luego, con la participación de las comunidades.

La división político administrativa de los territorios en los que se van a desarrollar los PDET y las autoridades departamentales o municipales que ejercen sus competencias en ellos, son datos previos que no sufren afectación alguna originada en estos programas y su creación no incide en la distribución geográfica del territorio ni en la manera como deban seleccionarse las

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2017.

respectivas autoridades, en cuanto la implementación de los PDET tiene que cumplirse teniendo en cuenta estos factores preexistentes y en armonía con ellos.

Debido a lo anterior, el Decreto 893 de 2017 prevé distintas maneras de mantener una coordinación con las autoridades locales y de considerar las peculiaridades de los territorios y de sus habitantes y lo propio acontece, por ejemplo, con otros mecanismos de planeación contemplados en el ordenamiento antes de que se acordara la instauración de los PDET y de que fueran creados por el decreto revisado, que establece su armonización con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y otros instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio.

Que haya puntos fronterizos entre instituciones previas y el nuevo programa introducido en aras de facilitar y asegurar el Acuerdo Final, no significa que la fuente formal mediante la cual han sido creados los PDET regule esas instituciones preexistentes o las modifique, pues lo cierto es que se limita a insertarlos en el ordenamiento como nueva figura dotada de una finalidad propia e inevitablemente destinada a la interacción con otros componentes del ordenamiento jurídico.

La Sala Plena prestó especial atención al planteamiento de algunos intervinientes⁶⁸ sobre los eventuales contenidos de ley orgánica del decreto ley bajo examen. De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, las Leyes orgánicas son aquellas a las que está sujeta la actividad legislativa, como el reglamento del Congreso; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y de apropiaciones, y el plan general de desarrollo; así como las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

La Corte Constitucional ha profundizado sobre las características de las leyes orgánicas⁶⁹. En cuanto a las mayorías especiales requeridas para su aprobación, ha señalado que *“son corolario de la especialidad de esta clase de leyes. Tiene como propósito “la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa,” así como una mayor vocación de permanencia de esta clase de leyes, pues a ellas está condicionada la expedición y reforma de las normas ordinarias. (...) Esta exigencia se orienta a resguardar la transparencia en el debate democrático, y por medio de ella, se garantiza el control político de los ciudadanos a sus autoridades así como el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (CP arts. 2 y*

⁶⁸ Entre ellos, la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-204 de 2016.

40)''⁷⁰. Por esta razón, el Acto Legislativo 01 de 2016 excluyó de las Facultades Presidenciales para la Paz, la potestad de expedir Leyes Orgánicas, entre otras. Así lo señaló la Corte en la Sentencia C-253 de 2017 que se refirió a la restricción del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. Dijo la Corte que *“Conforme a esta restricción, se tiene que el Congreso en ejercicio de su poder de reforma constitucional, concluyó inequívocamente que determinados asuntos, en razón a su relevancia, jerarquía normativa o por estar sujetos a requisitos constitucionales agravados para su aprobación, debían estar excluidos de la habilitación legislativa extraordinaria que, se insiste, carece de instancias para la deliberación democrática previa a la expedición de la respectiva norma”*⁷¹.

En relación con lo anterior, la Corte constata que el Decreto Ley 893 de 2017 no regula ninguna materia propia de la reserva señalada. En efecto, la norma bajo examen no modifica el reglamento del Congreso ni de sus Cámaras; tampoco las normas de preparación, aprobación y de ejecución del presupuesto de rentas y apropiaciones, ni del Plan Nacional de Desarrollo; ni las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (artículo 151 C.P.). Por el contrario, los artículos 1º, 4º y 6º del Decreto Ley 893 de 2017 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 C.P.), 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 7º del Decreto Ley, participan en ejercicio de sus competencias en el proceso de formulación de

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-052 de 2015.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2017.

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 ni territoriales en materia de formulación, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, de acuerdo con las normas vigentes sobre el particular, 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.

La Corte observa, en consecuencia, que el Decreto 893 de 2017 no introduce modificaciones a instituciones preexistentes, ni regulaciones estructurales o sistemáticas que pretendan la reforma de la Constitución o el desplazamiento o sustitución de leyes estatutarias, orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta para su aprobación o que se ocupen de asuntos sometidos a reserva de ley. Por lo demás, el decreto controlado no crea ningún impuesto, por lo cual se puede sostener que no viola la prohibición del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

6. El requisito de la consulta previa del Decreto Ley 893 de 2017

Algunos intervinientes advirtieron a la Corporación acerca de la posible inconstitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017 por incumplir el deber de consulta previa del pueblo afrodescendiente⁷².

Entre esos intervinientes se encuentran miembros del Equipo Nacional de Incidencia Jurídica de CODHES; el delegado político de la Conferencia Nacional de Comunidades Afrocolombianas –CNOA–, el Consejo Nacional Afrocolombiano de Paz –CONPA–⁷³; la Coordinadora Jurídica del Proceso de Comunidades Negras –PCN–⁷⁴, organización que hace parte del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano –CONPA–, y dos miembros de la comunidad afrocolombiana y delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa⁷⁵. No obstante, estos últimos reconocieron que aun cuando las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no fueron consultadas, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior envió proyectos de iniciativas legislativas a los correos electrónicos de los delegados con el propósito de configurar una especie de proceso consultivo virtual.

⁷² Consulta o, al menos, acercamiento, como lo llamó CODHES, que sí se hizo con los pueblos indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación –MPC–. Al respecto, el Coordinador General y Representante Legal de la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana –OPIAC–, el ciudadano Julio César López Jamioy, señaló que el Decreto Ley 893 de 2017 fue consultado con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación –MPC–, “siguiendo la “Ruta metodológica para la consulta previa de las iniciativas normativas para la implementación del [Acuerdo Final] en el marco del mecanismo abreviado de fast track”, acordada entre [sus] organizaciones y el Gobierno Nacional el pasado 3 de febrero” (folio 334 del expediente de constitucionalidad).

⁷³ Ariel Palacios Angulo.

⁷⁴ Eliana Fernanda Antonio Rosero.

⁷⁵ Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango.

En relación con este aspecto, dos propuestas se plantearon: (i) CODHES solicitó la declaratoria de exequibilidad temporal del Decreto Ley 893 de 2017, de tal forma que el Gobierno Nacional tenga un plazo razonable para subsanar las omisiones y vicios del decreto mediante la realización de una consulta previa libre e informada al pueblo afrodescendiente; por su parte, (ii) la Coordinadora Jurídica del Proceso de Comunidades Negras –PCN⁷⁶, solicitó condicionar la exequibilidad de la disposición normativa bajo análisis, en el entendido de que se obligue al Gobierno Nacional a desarrollar un proceso de consulta específico para las comunidades negras en los territorios en donde se vayan a desarrollar los PDET.

Como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte⁷⁷, de las normas constitucionales que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y, en especial, de las reglas previstas en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, parte del bloque de constitucionalidad, surge un derecho a la consulta previa como expresión del derecho a participar en los asuntos que los afecten, consistente en que aquellas decisiones legislativas o administrativas que afecten directamente a pueblos y comunidades étnicamente diferenciados⁷⁸, deben ser consultadas con ellas por parte de las autoridades públicas, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada.

A su vez, ese mismo precedente indica que (i) la afectación directa que obliga a la consulta debe referirse a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, siendo de carácter general, tengan incidencia verificable en la conformación de su identidad, y que (ii) la omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativas genera, *prima facie*, la inexecutable de la normatividad correspondiente, puesto que se trata de un vicio que afecta el trámite legislativo, en tanto es una condición anterior al mismo.

La Corte, sin embargo, comparte el entendimiento que planteó el Procurador General de la Nación, en el sentido de que no resultaba necesario que el Decreto Ley 893 de 2017 fuera sometido a dicho procedimiento de consulta, por cuanto en su articulado no se dispone sustancialmente ninguna intervención específica que afecte a los pueblos y comunidades étnicas, en cuanto “se limita a crear herramientas administrativas, para ser ejecutadas en

⁷⁶ Eliana Fernanda Antonio Rosero.

⁷⁷ Una síntesis del precedente constitucional en materia de consulta previa se encuentra en la sentencia C-175 de 2009. A su vez, la estructura de decisión en este aspecto fue utilizada por la Corte en la sentencia C-379 de 2016, que analizó el Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado - 156/15 Cámara “por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

⁷⁸ En relación con la consulta previa frente a medidas legislativas, en las sentencias C-030 de 2008 y C-175 de 2009 la Corte demarcó de forma precisa el concepto de afectación directa.

forma posterior”, frente a las cuales si podría resultar obligatoria la referida consulta previa⁷⁹.

En efecto, conforme ha sido expuesto, el Decreto Ley 893 de 2017 crea los PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales, los programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final y, además, señala las directrices que deberán ser tenidas en cuenta en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y sus documentos de instrumentalización, esto es, los PATR, que, en todo caso, deberán garantizar la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales.

Así las cosas, el Decreto Ley 893 de 2017 crea los mecanismos orientados a la materialización de la Reforma Rural Integral en los municipios priorizados por haber padecido con mayor rigor los efectos del conflicto armado, y plantea una ruta que debe seguirse en el procedimiento de elaboración de los PDET y de los PATR, marco que prevé, en todo caso, que cuando se pretenda su realización en regiones que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberá garantizarse el derecho fundamental a la consulta previa para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial.

Lo anterior es coherente con uno de los principios fijados en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final, en el sentido de que la implementación de todos sus componentes deberá contar con la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, de los pueblos y las comunidades étnicamente diferenciados, siempre que procedan⁸⁰. En este orden de ideas, la Sala Plena considera que en el articulado del Decreto Ley 893 de 2017 no se encuentra proposición normativa alguna que comporte una afectación directa de los derechos e intereses de pueblos y comunidades étnicamente diferenciados, y tampoco estima acertado asegurar que la normatividad examinada implementa, de forma directa e inmediata, los contenidos del Acuerdo Final, sin que haya lugar a posteriores actuaciones.

Adicionalmente, y como se verá más adelante, el Decreto Ley contiene regulaciones específicas aplicables a aquellas ocasiones en que los Programas

⁷⁹ Folio 37 del expediente de constitucionalidad.

⁸⁰ Al respecto establece el Capítulo Étnico: “En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente”. Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, 24 de noviembre de 2016. Punto 6. Implementación, verificación y refrendación, pág. 206.

de Desarrollo Territorial –PDET se implementen en territorios colectivos de comunidades étnicas. En el acápite correspondiente, la Corte profundizará sobre la forma de hacer compatible la implementación de los PDET con el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas.

Con base en lo anterior, esta Corporación considera que en el caso analizado no concurría el deber constitucional de realizar consulta previa para la adopción de las medidas establecidas, por lo que el decreto objeto de examen es constitucional en relación con este aspecto.

6. El examen de la validez constitucional de las disposiciones del Decreto 893 de 2017

De acuerdo con reiterada jurisprudencia, el examen de constitucionalidad que la Corte desarrolla en relación con los decretos expedidos en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 no se agota con la verificación del cumplimiento de los límites formales y materiales, puesto que también comprende el análisis de la normatividad expedida a la luz de los restantes preceptos constitucionales y, en especial, de aquellos que se refieren a materias vinculadas con el contenido que es objeto de regulación mediante el respectivo decreto⁸¹.

Es de anotar que durante el proceso fueron presentadas distintas intervenciones que, en términos generales, se pronuncian en sentido favorable a la declaración de constitucionalidad del Decreto 893 de 2017, aunque algunas de ellas solicitan el condicionamiento y, en algunos casos, la declaración de inexecutable. Como quiera que en los antecedentes de esta providencia se ha presentado una síntesis de las distintas intervenciones y del concepto del Ministerio Público, al abordar cada uno de los artículos se hará alusión a las intervenciones y, en particular, a aquellas que solicitan la inconstitucionalidad o el condicionamiento de sus contenidos.

6.1. Artículo 1º. Objeto

En términos generales, el artículo 1º del Decreto Ley no presenta problemas de constitucionalidad, pues se limita a crear una herramienta de planeación, acorde con el Acuerdo Final, cuyo propósito es organizar la intervención del Estado en las zonas priorizadas mediante Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Conforme ha sido expuesto, la creación de estos programas no solo corresponde a lo pactado en el Acuerdo Final sino que desarrolla objetivos constitucionales primordiales, como la realización del derecho a la igualdad material entre miembros de poblaciones urbanas y campesinas, valiéndose de mecanismos de asignación de la inversión social.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2017.

La Procuraduría General de la Nación solicita la declaración de inconstitucionalidad de la expresión “Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años”, por considerar que tiene dos interpretaciones, ambas inconstitucionales. De conformidad con la primera, se habría entregado al ejecutivo una competencia reglamentaria que solo podría ejercer por una sola vez, lo cual limitaría la facultad permanente de reglamentación con que cuenta el poder ejecutivo, así como su facultad ordinaria de recaudar y administrar rentas y caudales públicos y decretar su inversión, con lo cual se violaría la separación de poderes. De acuerdo con la segunda interpretación se limitaría la facultad del legislador futuro de reformar estos preceptos, lo que violaría la soberanía popular.

Sobre este punto hay que evaluar dos asuntos: en primer término, la interpretación según la cual el legislador o gobierno futuros no podrán ejercer sus facultades legislativas o reglamentarias; en segundo lugar, la posibilidad de establecer una planeación presupuestal a 10 años, con carácter irreformable.

Respecto del primer punto, es claro que tratándose de la materia abordada en el Decreto 893 de 2017 el legislador del presente no puede prohibir al legislador futuro las facultades de modificación, pues como indica la Procuraduría, se desconocería el principio de soberanía popular. De igual manera, el legislador actual tampoco puede supeditar la facultad reglamentaria del Gobierno en relación con preceptos dotados del carácter material de ley a su inexorable ejercicio por una sola vez, pues en este caso se vulneraría el principio de separación de poderes y se limitaría una competencia constitucional propia del ejecutivo. Las dos interpretaciones evidentemente resultarían contrarias a la Constitución pero, como se verá más adelante, no corresponden al objeto de la norma objeto de revisión.

Esta cuestión versa sobre el alcance de las modificaciones que pudiera introducir el legislador y sobre los límites del Gobierno en ejercicio de su facultad reglamentaria, ya que se debe establecer si hay lugar a una competencia abierta para modificar el contenido del decreto ley, inclusive desatendiendo contenidos del Acuerdo de Paz.

Al respecto, considera esta Corte que la capacidad de modificación legal de las disposiciones examinadas estará limitada, mas no por este decreto ley, que se podría reformar en un futuro desde una perspectiva general, sino por el Acto Legislativo 02 de 2017 que, en desarrollo del derecho a la paz, estableció que los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación “deberán guardar coherencia⁸² e integralidad con lo acordado, preservando los

⁸² En la Sentencia C-630 de 2017, la Corte señaló que la expresión “deberán guardar coherencia” del inciso segundo del artículo 1º del Acto Legislativo 02 de 2017 “impone a los órganos y autoridades del Estado el cumplimiento de buena fe de los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad”.

contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”. Así las cosas, al modificar las medidas legislativas que implementen el Acuerdo Final, el Congreso tendrá una competencia limitada por el Acto Legislativo 02 de 2017, que le permitirá desarrollar el Acuerdo con base en el principio constitucional de buena fe y, especialmente, con fundamento en la paz que es un derecho y pilar fundamental de la Constitución de 1991. De este modo, las futuras modificaciones legislativas deberán guardar la debida coherencia con lo establecido en el Acuerdo Final y esto, a su turno, condicionará el alcance del ejercicio de la potestad reglamentaria, pues, no siendo independiente de la ley reglamentada, carece de la fuerza indispensable para variarla.

En atención a lo precedente, el Decreto Ley 893 de 2017 podrá ser modificado por el órgano legislativo e, igualmente, en correspondencia con la actuación del Congreso de la República, cualquier reglamentación que expida el Gobierno podrá igualmente ser modificada por el propio Gobierno. En cualquier caso, las eventuales modificaciones deberán acatar el principio de buena fe en el cumplimiento del Acuerdo Final y guardar conexidad objetiva, estricta y suficiente con los contenidos del mismo, con total sujeción a la Carta Política, en aras de garantizar la efectividad del derecho a la paz.

Adicionalmente, los PDET se dirigen a garantizar la no repetición de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como del conflicto mismo, dado que son programas convenidos en el Acuerdo de Paz que pone fin al conflicto armado interno con las FARC-EP, por lo que su implementación es también una forma de garantizar el derecho constitucional a la paz.

En efecto, los PDET y, en general, los mecanismos de Reforma Rural Integral, fueron previstos en el Acuerdo Final para contribuir a la construcción de una paz estable y duradera⁸³, a la reconciliación⁸⁴ y como una garantía de no repetición⁸⁵. El Acuerdo Final, expresamente establece que uno de los

⁸³ De acuerdo con los considerandos del Punto 1 del Acuerdo Final sobre Reforma Rural Integral: “[...] la Reforma Rural Integral, en adelante RRI, sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural –hombres y mujeres– y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera. Que a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños”. Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, 24 de noviembre de 2016. Pág. 10.

⁸⁴ Según los considerandos del Punto 1 del Acuerdo Final sobre Reforma Rural Integral: “[...] 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, 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”. *Ibid.*

⁸⁵ Según el punto 5.1.4 del Acuerdo Final, sobre Garantías de No Repetición, “[l]a no repetición del conflicto requiere también la implementación de todos los acuerdos aquí alcanzados, que a juicio del Gobierno contribuyen a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que a juicio de las FARC-EP contribuyen a solucionar las causas históricas

objetivos de los PDET es “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”⁸⁶.

El segundo de los aspectos enunciados conduce a examinar si el decreto ley analizado establece una planeación presupuestal a 10 años de carácter irreformable. Acerca de este punto cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 346 de la Constitución, la facultad de formular el presupuesto por parte del Gobierno es anual, por lo cual uno de los principios del gasto es, precisamente, el de su anualidad y así lo reafirma el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto. En ese sentido, una ley ordinaria no podría establecer, de manera obligatoria, la destinación plurianual del presupuesto.

Ahora bien, según el artículo 339 de la Carta, el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales, en el marco de sus respectivas competencias, deben incluir planes de inversiones en los planes de desarrollo y tales planes de inversión contienen los presupuestos plurianuales, mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general⁸⁷.

Ciñéndose a esta ordenación se garantiza el respeto de los principios de representación y soberanía popular, ya que el gobierno actual –nacional o territorial– no puede obligar al gobierno futuro, por lo que el plan de desarrollo únicamente rige durante el mandato del gobierno que lo expide. Así las cosas, en principio resultaría desproporcionado que un gobierno comprometiera la programación presupuestal, no solo más allá del criterio de anualidad, sino, inclusive, del término de su mandato de representación popular. Sin embargo, lo anterior no implica la prohibición de toda forma de planeación plurianual, incluida aquella que pueda exceder el mandato de un gobierno específico, pues lo importante es que los planes plurianuales sean acordes con los planes de desarrollo y de inversiones.

del conflicto. En esa medida son garantía fundamental de la no repetición. La garantía de los derechos, incluyendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de la población rural mediante la implementación de la Reforma Rural Integral que contribuya a su bienestar y buen vivir; el fortalecimiento del ejercicio de los derechos políticos, la promoción de una cultura democrática y de derechos humanos y garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, y las garantías para la movilización y la protesta social, mediante la implementación de la Apertura Democrática para Construir la Paz; las medidas para proteger y garantizar los derechos de la población que habita en territorios afectados por los cultivos de uso ilícito y contribuir a superar las condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional mediante la implementación de los programas y medidas acordadas para la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas y la judicialización efectiva de las organizaciones y las redes criminales asociadas al narcotráfico de carácter nacional y regional; y las medidas acordadas en el Punto 5 “Víctimas” y en el Punto 3 “Fin del Conflicto”, responden ante todo a una lógica de no repetición del conflicto y de garantía de los derechos humanos de todos y todas. El Gobierno reitera su compromiso con la implementación de lo aquí acordado”. *Ibid.*, pág. 187.

⁸⁶ Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, 24 de noviembre de 2016. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, ítem 1.2.1, pág. 14.

⁸⁷ Artículos 6 y 7 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo.

En efecto, los planes de desarrollo pueden tener planes de acción, como lo fueron, por ejemplo, los Planes Integrales Únicos, PIU, creados por la Ley 1190 de 2008, herramienta de planeación para la población desplazada, que fue examinada por la Corte Constitucional en el Auto 383 de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Igual ocurre, por ejemplo, con los Planes de Acción Territorial, PAT, creados por los artículos 254 y siguientes del Decreto 4800 de 2011, en desarrollo de la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras.

Entonces, estas planeaciones plurianuales son viables, pues antes que una vulneración al principio de anualidad y de planeación con base en la soberanía popular, propician una adecuada articulación entre la planeación de cuatro años, propia de los planes de desarrollo, y la realización de objetivos constitucionales, como por ejemplo, los derechos de las víctimas. De este modo, los planes plurianuales son indicativos, no se sobreponen ni sustituyen al correspondiente plan de desarrollo y aseguran una mejor planeación para la organizada realización de objetivos constitucionales.

En este orden de ideas, se impone una respuesta afirmativa a la pregunta que indaga acerca de la posibilidad de formular planes que excedan la duración de los periodos del Gobierno Nacional o de los territoriales, porque existen algunos asuntos de la gestión pública que requieren una planeación a largo plazo, pues no pueden quedar sometidos a las prioridades de cada gobierno a un grado tal que se le reste estabilidad al logro de objetivos constitucionales prioritarios.

A título de ejemplo pueden ser citados los planes de ordenamiento territorial - POT, que son aprobados por los concejos municipales y que, según el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, tienen una vigencia que comprende tres periodos constitucionales, por lo que están a cargo de diferentes administraciones. De esta manera, a través del ordenamiento territorial, se cumple una función constitucionalmente adecuada, puesto que, como en otra ocasión lo precisó esta Corte, “[l]a función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial”⁸⁸.

Esta planeación a largo plazo no obsta para que cada gobierno pueda hacer una revisión del POT que permita garantizar su articulación con el ciclo de planeación territorial, con la vigencia de cada plan de desarrollo y, por

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 2000.

consiguiente, con el principio de soberanía popular. Gracias a esta revisión el POT se articula con cada presupuesto anual y en cada oportunidad se le asigna una fuente de financiación en el plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo, de donde surge que el programa de ejecución del POT y el plan de inversiones del Plan de Desarrollo se articulan, en los términos del artículo 18 de la Ley 388 de 1997.

Así las cosas, no es cierto que la Constitución prohíba desarrollar planes plurianuales o que proyecten inversiones plurianuales, sino que, por el contrario, este tipo de planeaciones, fuera de ajustarse al marco constitucional, resulta deseable para el adecuado cumplimiento de objetivos constitucionales y, como ha sido expuesto a lo largo de esta providencia, en el caso de los PDET existen fines constitucionales superiores que justifican la previsión de una planeación que vaya más allá de un periodo de gobierno.

En efecto, los PDET contribuyen a la realización del componente social del Estado Social de Derecho; a la realización de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales; a la garantía del derecho a la igualdad entre comunidades urbanas y rurales; a la garantía del derecho a la igualdad entre comunidades étnicas y mestizas, así como al derecho al ambiente sano y, a la vez, permiten la materialización del derecho a la paz y el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final.

Adicionalmente, la previsión a largo plazo de los PDET es coherente con el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 que introdujo un artículo constitucional transitorio, mediante el cual se crea el Plan de Inversiones para la Paz, cuya inclusión será obligatoria en los Planes Nacionales de Desarrollo de los próximos 20 años, priorizando, entre otros, a los territorios más afectados por el conflicto y sus consecuencias.

Significa lo anterior que el artículo 1º del Decreto Ley 893 de 2017, según el cual los PDET se formulan una sola vez y por vigencia de 10 años, tiene fundamento constitucional en los fines que persigue y en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016, lo cual no obsta para que se deban desarrollar mecanismos de articulación al inicio de cada periodo de gobierno, a fin de garantizar que los PDET se conecten adecuadamente con los sucesivos planes de desarrollo nacionales, departamentales o municipales, así como con el Plan de Inversiones para la Paz de que trata el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Por último, en lo relativo a la remisión a “las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final”, que según la Procuraduría sería inconstitucional dado que el Acuerdo no tiene carácter normativo, la Corte precisa que este tipo de remisiones, si bien podría constituir una falta de técnica legislativa no corresponde a un acto inexequible, ni siquiera en aquellos asuntos en los que existe reserva de ley, como en materia sancionatoria, remisión que, en todo caso, es producto del debate político.

Sobre el particular, dijo la Corte en la Sentencia C-710 de 2001:

“Considerar que la remisión en materia de derecho sancionador es válida sólo cuando se hace frente a otra ley en sentido formal es decir, cuando se remite a un texto normativo prescrito por el legislador ordinario o extraordinario, es una inferencia que no se deduce de la reserva legal y por el contrario es una afirmación que establece un límite adicional al legislador no previsto en la Constitución Política”.

Con mayor razón caben este tipo de remisiones -sin que ello constituya vicio de inconstitucionalidad-, en las normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, cuyos contenidos pueden ser incorporados al ordenamiento jurídico por el legislador ordinario o extraordinario, siempre que tales remisiones hubieran sido adoptadas mediante los procedimientos previstos en la Constitución y, en este caso, en el Acto Legislativo 01 de 2016. Las normas de implementación y desarrollo, por otra parte, deben guardar conexidad con el Acuerdo Final, cuya validez incluso debe ser examinada bajo dicho criterio cuando se trata de la implementación de contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o de derechos humanos, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, a lo que se añade que los desarrollos normativos del Acuerdo y su aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado.

La conexidad del Decreto 893 de 2017 con el Acuerdo Final ya ha sido evaluada y, aunque su propósito es la implementación de los puntos 1.2 y 6.2.3, literal a, no se puede perder de vista que el alcance de los PDET no se agota en los puntos directamente desarrollados, sino que es transversal y, conforme se verá más adelante, inevitablemente compromete otros puntos del Acuerdo Final, como por ejemplo, los atinentes a la perspectiva étnica o a las víctimas y su derecho a la reparación, por todo lo cual la Corte no advierte inconstitucionalidad en la alusión a las medidas pertinentes del Acuerdo Final contenidas en el artículo 1º, cuya exequibilidad se declarará.

6.2. Artículo 2º. Finalidad

El artículo 2º establece la finalidad de cada PDET y la hace consistir en la “transformación estructural del campo y del ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas [...], 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] (sic), el desarrollo de la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación”.

Este precepto le asigna a los PDET finalidades que son acordes con la Constitución y, en especial, con los artículos 64 y 65 superiores. Según el primero de los preceptos citados el Estado tiene el deber de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial” y todo “con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. Por su parte, el artículo 65 prevé mecanismos para mejorar la productividad del campo y al efecto establece que para brindar especial protección a la producción de alimentos “se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura y adecuación de tierras”.

Igualmente, la disposición analizada atiende al fin esencial que la Carta prevé en su artículo 7º al radicar en el Estado el reconocimiento y la protección de “la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”, lo que incluye las formas de producción campesina y de pueblos, comunidades y grupos étnicos en el ámbito conformado por “las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto”, en donde se busca concretar la intención del Constituyente de 1991 de garantizar la igualdad real, por cuanto, justamente, es en esas zonas del territorio, afectadas por mayores niveles de pobreza y victimización a causa del conflicto armado, en las que debe realizarse un mayor esfuerzo por la efectiva realización de los mandatos de la Constitución.

El artículo 2º examinado, también recoge el propósito constitucional de garantizar la igualdad de mujeres y hombres en el campo, motivo por el cual se refiere al “reconocimiento y la promoción de las organizaciones de mujeres rurales”, aspecto este plenamente compatible con los artículos 13 y 43 de la Carta que prohíben cualquier tipo de discriminación contra la mujer y, particularmente, la que tenga su origen en razones de sexo, siendo del caso destacar que, en Colombia, la situación de las mujeres rurales acusa altos niveles de discriminación.

En efecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano competente respecto del cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer⁸⁹, refiriéndose al caso colombiano, señaló, en el año 2013, que “[a]l Comité le preocupa la discriminación persistente que sufren las mujeres rurales, indígenas y afrocolombianas” y se mostró “profundamente preocupado porque los efectos desproporcionados del conflicto armado, junto con la repercusión negativa de los megaproyectos agrícolas y mineros, sobre estos grupos de mujeres están agravando la discriminación, las desigualdades y la pobreza imperantes que vienen sufriendo desde hace tiempo”, incluyendo “el acceso

⁸⁹ Convención CEDAW por sus siglas en inglés, aprobada en Colombia por la Ley 51 de 1981 y ratificada el 19 de enero de 1982.

insuficiente de las mujeres indígenas y afrocolombianas a servicios de atención de la salud, la educación y oportunidades de empleo en las zonas urbanas y rurales”⁹⁰.

Así las cosas, el reconocimiento de las organizaciones de mujeres rurales, contemplado en el artículo 2º del Decreto Ley que ahora se estudia, como una de las finalidades de los PDET, no vulnera ninguna norma constitucional e inclusive su cabal aplicación contribuiría, en forma decisiva, a la realización de los postulados plasmados en los artículos 13 y 43 de la Carta, esta vez en favor de la igualdad de las mujeres rurales en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Del mismo modo, la finalidad relacionada con “hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación” contribuye al cumplimiento de una de las finalidades primordiales de la Constitución de 1991, cual es la de superar el conflicto armado y lograr la paz, propósito patente en el preámbulo o en artículos como el 22 superior y en disposiciones transitorias como la número 12 en la cual se autorizaba la adopción de medidas encaminadas a facilitar “la reincorporación a la vida civil de los grupos guerrilleros” y, señaladamente, en el artículo transitorio 13 que facultaba al gobierno para dictar, dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, la preceptiva que fuera necesaria “para facilitar la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados que se encuentren vinculados a un proceso de paz bajo su dirección; para mejorar las condiciones económicas y sociales de las zonas donde ellos estuvieran presentes; y para proveer a la organización territorial, organización y competencia municipal, servicios públicos y funcionamiento e integración de los cuerpos colegiados municipales de dichas zonas”.

Ahora bien, algunas organizaciones sociales le han planteado a la Corte condicionar la exequibilidad en ciertos casos y así lo solicitó también la Defensoría del Pueblo, con la pretensión de que entre las finalidades se incluya “la protección de las relaciones entre las comunidades y la naturaleza”, debido a que el Acuerdo Final hace mención a esa finalidad de los PDET. Para la Defensoría se trataría de una medida de armonización, no solo con el Acuerdo Final, sino con la Constitución misma, y permitiría atender a la necesidad de resolver problemáticas relacionadas con los daños ambientales generados por cultivos de uso ilícito y economías ilegales.

Se trataría, entonces, de una omisión legislativa en la que se habría incurrido al proferir el Decreto 893 de 2017. Tratándose de este tipo de señalamientos es importante recordar que, en reiterada jurisprudencia, la Corte ha reconocido su incompetencia para conocer de la inactividad legislativa absoluta, que tiene lugar cuando respecto de alguna materia el legislador no ha producido ninguna regulación y, a la vez, ha reivindicado su competencia para conocer de las

⁹⁰ Naciones Unidas. Comité para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia, Doc. [CEDAW/C/COL/7-8](#), 29 de octubre de 2013.

omisiones legislativas de carácter relativo que se presentan siempre que el legislador proporciona una regulación, aunque incompleta por la ausencia de un ingrediente o condición que, pese a ser una exigencia constitucional, no fue tenido en cuenta por el legislador y es imprescindible para que la regulación efectivamente producida armonice con la Carta.

Para los efectos que en esta oportunidad interesan a la Sala Plena, no resulta indispensable reiterar todo el desarrollo jurisprudencial relativo a las omisiones legislativas de carácter relativo⁹¹, aun cuando si es necesario hacer énfasis en que la omisión debe ser predicable de una específica disposición normativa, por lo cual el precepto tachado de incompleto debe ser claramente identificado, pues no es admisible la invocación de la actividad legislativa parcialmente desplegada de manera general o en relación con un documento normativo completo.

Pero también importa anotar que, en ocasiones, aunque se haya identificado el precepto sobre el cual recae el señalamiento de contener un desarrollo incompleto o solo parcial, lo que le haría falta ya estaría incorporado en el mismo cuerpo normativo, salvo que en otra disposición, e incluso en un documento o fuente distinta de nivel inferior a la Constitución, por lo que se precisa de una interpretación sistemática de la respectiva ley o decreto o su lectura concordante con otra normatividad que ya prevé lo que se echa de menos en la disposición de que se trate, pues no habría omisión legislativa relativa.

La configuración de una omisión legislativa parcial requiere, entonces, de una concreta disposición a la cual le falte un ingrediente ya previsto, pero en la Constitución, cuyos contenidos deben ser proyectados sobre la disposición inferior incompleta para superar esa falencia mediante la agregación de un significado que ya está presente en el nivel superior del ordenamiento jurídico, por haberlo incorporado el Constituyente en la propia Carta, que deviene así en imprescindible parámetro de evaluación.

⁹¹ La Corte Constitucional ha señalado que la omisión legislativa relativa se presenta cuando el legislador “al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella, y puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución”. En tal sentido, la Corte ha enfatizado que para que pueda prosperar un cargo por omisión legislativa relativa resulta necesario: “(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”. Corte Constitucional, Sentencia C-351 de 2013.

Visto lo anterior, la Corte repara en que la Defensoría del Pueblo plantea que la inconstitucionalidad proviene de la ausencia de una finalidad incluida en el Acuerdo Final que es, desde luego, “un referente hermenéutico del respeto del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016”⁹².

Por la anotada razón, en principio, no procede fundar una inconstitucionalidad de una disposición dotada del rango de ley en la eventual omisión de un contenido del Acuerdo Final *per se*, sin que ello implique que los organismos del Estado puedan desconocerlo o expedir normativas dirigidas a su desconocimiento, pues en ese caso se estaría vulnerando el artículo 83 de la Constitución que obliga a cumplir de buena fe lo pactado, así como el artículo 22 superior en el que figura la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, cuyo logro y mantenimiento ha de ser buscado, además, por toda persona, conforme lo indica el artículo 95-6 de la Carta.

Dando alcance al Acto Legislativo 02 de 2017, como obligatorio parámetro de interpretación, corresponde entender que una de las finalidades de los PDET es “la protección de las relaciones entre las comunidades y la naturaleza”, pues se trata de un objetivo ajustado al ordenamiento constitucional y planteado además en el Acuerdo Final como objetivo de los PDET.

Por bien sabido se tiene que el marco normativo de la implementación parte de reconocer que el Acuerdo Final refrendado por el Congreso tiene carácter político, es decir, no normativo, y que para asegurar la adquisición de la indispensable fuerza normativa, el Acto Legislativo 01 de 2016 dotó de facultades extraordinarias al Presidente de la República y previó un procedimiento legislativo especial para la paz orientado a la implementación, concepto este último de índole jurídica. Así pues, la introducción en el ordenamiento de los contenidos del Acuerdo Final puede servirse de las vías establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2016 y, por supuesto, también de los mecanismos permanentes de reforma constitucional y de expedición de disposiciones legales.

Pese a que en la presente ocasión no es viable proyectar sobre el artículo 2º del Decreto 893 de 2017 los contenidos del Acuerdo Final, para hacer que se tenga por finalidad de los PDET la protección de las relaciones entre las comunidades y la naturaleza, ello no implica la configuración de una omisión legislativa relativa o que definitivamente deba descartarse el aludido propósito como finalidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, ya que otras disposiciones del decreto revisado hacen explícita la inclusión del elemento que según la Defensoría del Pueblo hace falta.

En este sentido, conviene observar que, por ejemplo, el artículo 4º del decreto revisado al establecer el Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR, como mecanismo destinado a instrumentalizar cada uno de los PDET,

⁹² Corte Constitucional. Sentencia C-331 de 2017.

señala, en su numeral 4º, que ese plan deberá tener en cuenta un enfoque territorial que reconozca “las características socio-históricas, culturales, **ambientales** y productivas de los territorios y sus habitantes” (negrillas fuera de texto), así como las necesidades diferenciadas y “la vocación de los suelos”. A lo anterior, se añade lo previsto en el párrafo del artículo 6º respecto de las regiones que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, en cuyo caso “los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, **planes de manejo ambiental** y ordenamiento territorial o sus equivalentes”, referencia también consignada en el artículo 12, relativo al enfoque étnico de los PDET y los PATR, así como en el artículo 14 sobre la planeación participativa que debe considerar como lineamiento el “fortalecimiento territorial” y la “pervivencia cultural, **ambiental** y de la biodiversidad”.

No duda la Corte en afirmar que en las disposiciones que se acaban de transcribir encuentra su fundamento la finalidad que la Defensoría del Pueblo considera ausente en el artículo 2º, pues aun cuando en este precepto carece de soporte textual, no por ello cabe interpretar que se configura una omisión legislativa relativa, dado que otros contenidos del decreto involucran ese ingrediente que es transversal a la normatividad allí establecida.

Tampoco se puede perder de vista que de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017, los desarrollos normativos del Acuerdo y su interpretación y aplicación “deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”, que “serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales”.

Precisamente, la preservación de la armónica relación entre las comunidades y la naturaleza es una finalidad concordante con la Constitución Política que, en su artículo 79, prevé el derecho al ambiente sano, mientras que en el artículo 95-8 establece el deber de proteger “los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”, lo cual puede ser motivo de monitoreo por órganos constitucionales de control como la Procuraduría General de la Nación, en los términos del artículo 277-4 superior, o la Contraloría General, según el artículo 268-7 de la Carta.

Evidente resulta, entonces, que los PDET deben implementarse buscando la armonía en las relaciones de las comunidades y la naturaleza, pues de lo contrario se podrían afectar las normas constitucionales citadas y las del decreto sometido a control que, como se ha visto, no es ajeno a esta finalidad, presente en su normatividad, a tal grado que no es posible sostener la existencia de la omisión legislativa relativa alegada por la Defensoría del Pueblo.

Algo similar ocurre con la solicitud de exequibilidad condicionada formulada por la Comisión Colombiana de Juristas, en cuya intervención se señala que el artículo 2º del Decreto 893 de 2017 se ajusta a la Constitución, siempre y cuando se reconozca que el desarrollo de la economía campesina y familiar debe estar guiado por formas de tipo cooperativo, mutual, comunal, micro empresarial y asociativo solidario, de conformidad con el punto 1.2.1 del Acuerdo Final.

El referido punto del Acuerdo Final al asignarle a los PDET el objetivo de lograr la transformación estructural del campo y del ámbito rural, así como una relación equitativa entre el campo y la ciudad, recomienda que se asegure “el desarrollo de la economía campesina y familiar”, lo que no excluye las formas de tipo cooperativo, mutual, comunal, micro empresarial y asociativo solidario, ni tampoco otras formas de desarrollo de la economía campesina y familiar. Así las cosas, el artículo 2º del Decreto analizado al establecer como finalidad de los PDET el aseguramiento del “desarrollo de la economía campesina y familiar” y “las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos”, emplea una fórmula general que reviste de juridicidad lo contemplado en el Acuerdo Final, sin excluir las formas allí mismo mencionadas y sin tornarlas obligatorias o exclusivas.

Siendo así, no se evade el Acuerdo Final y desde la perspectiva constitucional no se incurre en omisión legislativa de carácter relativo, pues aunque la Constitución en sus artículos 64 y 65 reconoce algunos derechos sociales y económicos relacionados con la cuestión agraria, no define con detalle, ni impone alguna tipología relativa a las formas como específicamente debe desarrollarse la economía campesina o familiar y menos aún hace coincidir las posibles modalidades con las formas cooperativa, mutual, comunal o micro empresarial. Ciertamente el artículo 58 superior en materia de propiedad, indica que el Estado “protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”, pero lo hace respecto de un ámbito específico y en términos amplios, esto es, sin precisar cuáles serán esas formas asociativas y solidarias.

Así pues, la Constitución no contiene un catálogo de las formas en que debe desarrollarse la economía campesina o familiar y, por lo tanto, no existe normatividad superior que deba ser proyectada sobre el artículo estudiado para superar una omisión legislativa parcial que tampoco tiene lugar. Sin perjuicio de esto, es importante apuntar que aun cuando la Carta Política no opta por señalar las formas de desarrollo de la economía campesina y familiar tampoco prohíbe la implementación de las modalidades que se han mencionado o de algunas de ellas.

No hallándose constitucionalmente prohibidas, nada impide que se promuevan esas formas de desarrollo de la economía campesina y familiar, más aún si se tiene en cuenta que, como varias veces se ha enfatizado, el Acuerdo de Paz es criterio de interpretación de la normativa de implementación y debe ser

cumplido de buena fe en garantía del derecho a la paz y de los restantes derechos comprometidos por su implementación. De conformidad con lo precedente, la Corte declarará la constitucionalidad del artículo 2°.

6.3. Artículo 3°. Cobertura geográfica

El artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017 se refiere a la cobertura geográfica de los PDET y al efecto establece 16 zonas, con una inclusión de 170 municipios agrupados en subregiones. Este artículo tiene dos párrafos y en el primero de ellos se establece que los PDET deberán acogerse a los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, a los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial - PBOT, y a los Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial - EOT. El segundo párrafo, por su parte, menciona la facultad que se le otorga al Gobierno para ampliar los PDET en el futuro, de acuerdo con la disponibilidad de recursos e igualmente aclara que la priorización territorial de los PDET no exime al Gobierno de la obligación de implementar planes en todo el territorio nacional.

El Proceso de Comunidades Negras - PCN, que forma parte del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano - CONPA, considera que la focalización recogida en el artículo 3° no corresponde a la realidad política, administrativa y cultural del pueblo afrocolombiano que se encuentra ubicado en buena parte de las zonas indicadas. Sin embargo, la Corte encuentra que esta observación, aun cuando respetable, no alcanza a suscitar dudas sobre la constitucionalidad del precepto estudiado, pues es abstracta y no especifica cuáles contenidos superiores serían objeto de vulneración. Se trata, entonces, de una calificada opinión acerca de la inconveniencia de los criterios de focalización acogidos, que no pone de manifiesto razones o motivos de inconstitucionalidad que debieran ser objeto de examen.

Ahora bien, lo que resulta inobjetable es que la focalización de los PDET obedece a ciertos criterios y que esos criterios deben ser compatibles con la Constitución y, por ende, no constituir causa de discriminación y, en particular, contra poblaciones y comunidades de especial protección constitucional, como, por ejemplo, las comunidades afrodescendientes. En consecuencia, a la Corte le corresponde entrar a evaluar los criterios que sustentan la cobertura geográfica de los PDET.

Conforme a la motivación del Decreto Ley 893 de 2017, la priorización territorial está basada en los criterios acordados en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, según el cual “se priorizarán las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco de este Acuerdo”, enunciado que, posteriormente, es complementado mediante la inclusión de cuatro criterios de priorización, a saber: “Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades 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”.

El cumplimiento de la conexidad resulta corroborado por la incorporación de los criterios considerados en el Acuerdo Final que, además, son compatibles con finalidades constitucionales. En primer lugar, conforme ha sido indicado y ahora se reitera, la **priorización de zonas de pobreza extrema y necesidades insatisfechas** contribuye a la realización de la cláusula social del Estado Social de Derecho y de los derechos sociales y económicos del Capítulo II del Título II de la Constitución, así como a la superación de la discriminación en el acceso a los derechos entre la ciudadanía del campo y de la ciudad, que es una realidad en el país⁹³.

El segundo criterio valora el **grado de afectación por el conflicto armado** que en Colombia ha generado una masiva violación de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, creado en virtud de la Ley 1448 de 2011, a 31 de mayo de 2017, 8.160.987 personas eran víctimas del conflicto armado⁹⁴ y, en el ámbito territorial, la confrontación afectó en mayor medida a unas zonas que a otras e incluso de manera diferencial y agravada, más a las zonas rurales que a las zonas urbanas. Así, por ejemplo, el desplazamiento forzado, el abandono y el despojo forzado de tierras han afectado prioritariamente a pobladores del campo.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional a propósito del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, a pesar de los importantes esfuerzos del Estado persiste una respuesta y un impacto menor en la atención a víctimas del desplazamiento forzado en las zonas rurales, motivo por el cual, en el Auto de Seguimiento 373 de 2016, la Corporación ordenó fortalecer los esfuerzos del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas – SNARIV, en materia de retornos y reubicaciones, acceso a tierras, generación de ingresos y vivienda rural. Igualmente, conforme lo ha planteado la Corte Constitucional desde la misma Sentencia T-025 de 2004 y en el Auto 206 de

⁹³ De acuerdo a la encuesta de calidad de vida 2016 del DANE, se puede encontrar que el acceso a servicios y calidad de vida es menor en el campo que en la ciudad, lo cual afecta la igualdad material. De acuerdo con el DANE: “En 2016 el servicio de energía eléctrica llegaba al 99,7% de los hogares de las cabeceras. En centros poblados y rural disperso la cobertura de este servicio fue del 95,0%. Durante ese año, el 89,6% de los hogares colombianos contaba con servicio de acueducto. La cobertura de servicio de acueducto en las cabeceras fue 97,5% y en los centros poblados y rural disperso 60,1%. Para el total nacional en 2016, las personas de 15 a 24 años tenían en promedio 10,1 años de educación. En cabeceras el promedio fue 10,5 años y en centros poblados y rural disperso fue 8,4 años de educación. Departamento Nacional de Estadística - DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2015-2016, Comunicado de Prensa, 16 de marzo de 2017. Igualmente, de acuerdo con el estudio de Pobreza Monetaria y Multidimensional del DANE en Colombia 2016 “En las cabeceras municipales el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fue de 12,1% en 2016, 2,3 puntos porcentuales menos que en 2015. En los centros poblados y zonas rurales dispersas el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fue 37,6% con una reducción de 2,4 puntos porcentuales. Departamento Nacional de Estadística - DANE. Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016, Comunicado de Prensa, 22 de marzo de 2017.

⁹⁴ <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>, consulta realizada el 28 de julio de 2017.

2017, uno de los daños particulares que han sufrido las víctimas de desplazamiento forzado ha sido su vulnerabilidad socioeconómica.

En este mismo sentido, fuera de contribuir a la realización de los fines de la Ley 387 de 1997 y a la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta a la población desplazada, es posible contribuir a una mayor optimización del impacto de las medidas de reparación contempladas por la Ley 1448 de 2011, dirigidas no solo a las víctimas del desplazamiento forzado, sino también a víctimas de otras graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y, especialmente, en lo concerniente a los procesos de reparación individual y colectiva. De hecho, el mismo Acuerdo Final contempla, en su punto 5.3.1, mecanismos de articulación concreta entre los PDET y los Planes de Reparación Colectiva territoriales, los procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y las medidas de restitución de tierras.

Los PDET están previstos para facilitar la realización de intervenciones territoriales integrales y, por lo mismo, deben tener en cuenta y potenciar la atención de necesidades específicas y del derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas ubicadas en estos territorios. De esta manera el analizado criterio de focalización territorial contribuye a garantizar los derechos de las víctimas, potencia el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación y promueve la no repetición de los hechos, conforme ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia constitucional⁹⁵.

El tercer criterio es el de priorización de aquellas zonas con **debilidad de la institucionalidad administrativa y de su capacidad de gestión**. El fortalecimiento y vigencia material del Estado social de Derecho debe propender el restablecimiento y, cuando sea del caso, la creación de institucionalidad en las zonas rurales más apartadas, habida cuenta de que los niveles de presencia institucional, transparencia y gestión pública no son iguales en las zonas urbanas que en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado, lo cual redundará en la consolidación del propósito de que la Constitución tenga vigencia real en todo el territorio nacional.

La priorización de las zonas con institucionalidad administrativa débil permitirá fortalecer en esas áreas la aplicación del artículo 209 de la Constitución que prevé una función administrativa al servicio del interés general y con un desarrollo fundamentado en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, mediante el reconocimiento de modalidades de gestión como la descentralización.

⁹⁵ Entre otras, tener en cuenta, Corte Constitucional, Sentencias T-025 de 2004 y autos de seguimiento, C-370 de 2006, C-570 de 2013 y SU-254 de 2013.

Por último, el artículo 3º se funda en un criterio de priorización que tiene en cuenta la **presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas**. Las dos circunstancias enunciadas afectan la seguridad y la convivencia en las zonas del territorio nacional impactadas por el conflicto, e impiden la vigencia material de los derechos humanos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales.

La presencia de cultivos de uso ilícito y la persistencia de economías ilegítimas afecta la aplicación de la ley en el territorio, dificulta el funcionamiento del Estado de Derecho y propicia una cultura de la ilegalidad contraria al normal funcionamiento de las instituciones públicas y de la democracia constitucional.

La intervención priorizada en estas zonas contribuirá, entonces, a minar la preponderancia de estas economías y de su poder territorial y a asegurar su reemplazo por las instituciones democráticas que ayudarán a superar factores estructurales de exclusión como la pobreza y la discriminación. En este sentido, el comentado criterio de priorización también es armónico con la Constitución Política.

En sus motivaciones, el Decreto 893 de 2017 alude a las variables técnicas usadas para la aplicación de los anteriores criterios y la definición de las zonas priorizadas para el desarrollo de los PDET, tal como fue destacado al analizar su conexidad con el Acuerdo Final. El empleo de la referida metodología demuestra una aplicación objetiva, en cuanto sustentada en variables técnicas, lo cual dota de transparencia a la priorización y es prenda de garantía de una definición de la cobertura territorial de los PDET depurada de arbitrariedad y subjetivismo.

Refuerza la constitucionalidad del artículo su primer párrafo, en el que se indica que los PDET deben articularse con otros procesos de planeación, como los del ordenamiento territorial y esto sin perjuicio de que, adicionalmente, puedan ser alineados con otros procesos de planeación, tales como la formulación de Planes de Desarrollo y sus planes de inversiones e incluso con otros procesos de planeación con los cuales también deben ser articulados, como, por ejemplo, los Planes de Acción Territorial para garantizar los derechos de las víctimas, los planes de Retorno y Reubicación, los procesos de restitución de tierras o los planes de reparación colectiva, de conformidad con lo previsto en la Ley 1448 de 2011 y en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, sin olvidar las órdenes contenidas en la Sentencia T-025 de 2004.

Los PDET tendrán el reto de articular iniciativas de desarrollo, asistencia social y reparación en el territorio, para convertirse en una herramienta de articulación de los intereses y derechos de diferentes poblaciones de especial protección constitucional, bajo un enfoque integrador que permita cumplir los objetivos planteados en el artículo 2º del Decreto Ley 893 de 2017 que ahora se estudia.

Por último, el segundo párrafo del artículo 3º también es aval de la constitucionalidad de la focalización o cobertura geográfica, porque no priva al Estado de la posibilidad de efectuar nuevas intervenciones en otras zonas del territorio nacional que pudieran necesitarlas, aspecto este que refuerza el carácter de medida de priorización inherente a los PDET y favorece la acción del Estado en el resto del territorio nacional.

De otra parte, la expresión “De acuerdo a lo establecido en el numeral 6.1.11. del Acuerdo de Final” del mencionado párrafo, fortalece la fundamentación de su inclusión en el Decreto y la conexidad de este contenido normativo con el Acuerdo Final. De esta manera, se da cabal cumplimiento al inciso primero del artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017, en los términos expuestos en el acápite 5.1.1.4. de esta providencia.

Por todo lo anterior, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017.

6.4. Artículo 4º. Plan de Acción para la Transformación Regional

El artículo 4º contempla el Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR como instrumentos de materialización de los PDET; señala que se desarrollarán de manera “participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas”, y establece sus contenidos mínimos.

La concepción participativa y pluralista de los PATR, como herramienta de los PDET, desarrolla los principios constitucionales de democracia participativa, establecidos en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 40, 41, 45, 48, 79, 95, 103, 270, 311, 318 y 361 de la Constitución, entre otros, así como el pluralismo étnico y democrático al que se refieren los artículos 1 y 7 superiores.

Los contenidos mínimos también desarrollan aspectos metodológicos en los que no se advierten problemas de constitucionalidad, pues más bien ofrecen lineamientos de participación, búsqueda de la transformación rural, reconocimiento de las condiciones de los territorios a intervenir e incluyen las características “socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes”, mientras que otros lineamientos aluden a la vocación de los suelos, lo que armoniza con la necesaria articulación con los POT, los PBOT y los EOT, conforme ha sido analizado.

El artículo también reitera la necesidad de atender las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial, asunto que también resulta indispensable, tal como se vio al estudiar la constitucionalidad del artículo 1º del decreto ley que se revisa. Además, obliga a que los PATR contemplen un capítulo de programas y proyectos, un capítulo de indicadores y de metas que faciliten el seguimiento y la evaluación, así como mecanismos de rendición de

cuentas, lo cual desarrolla el principio de planeación⁹⁶ y los principios constitucionales de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, en especial, los de eficacia y publicidad.

El artículo 4º también obliga a incorporar en los PATR el enfoque diferencial étnico, teniendo en cuenta los derechos colectivos territoriales, lo cual está en plena correspondencia con los derechos constitucionales de las comunidades, así como el enfoque diferencial de género, para atender las necesidades particulares de las mujeres rurales que, como se expuso al examinar el artículo 2º, también constituye desarrollo de la Constitución.

Dos puntos merecen un análisis específico en este artículo. En primer lugar, el relacionado con el enfoque reparador de los PDET que menciona el numeral 6º. En segundo lugar, el relacionado con la observación del concepto del Procurador sobre la referencia al Acuerdo Final que se hace en el numeral 8 del artículo 4.

El numeral 6º señala que un contenido mínimo de los PATR será el “enfoque reparador del PDET”, razón por la que uno de los criterios de focalización de los PDET es el grado de victimización, conforme fue analizado en el estudio del artículo 3º. Como lo menciona la Defensoría del Pueblo, los 170 municipios que fueron incluidos en las 16 zonas PDET son zonas de alta victimización:

“El Registro Único de Víctimas (RUV) da cuenta cuantitativamente de esto: cerca de 56% de las personas que aparecen debidamente registradas pertenecen a municipios que conforman los PDET, donde el mayor peso como hecho victimizante lo tiene el desplazamiento forzado, puesto que la gran mayoría de estos municipios presentan altos índices de expulsión y tan solo dos zonas PDET resultan ser receptoras de población desplazada (la Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera y el Urabá Antioqueño)”.

Igualmente, las zonas PDET estarán ubicadas en territorios en donde, según datos de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a 31 de mayo de 2017 habitaban 356 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, tales como comunidades campesinas, étnicas, organizaciones y grupos, de acuerdo con los artículos 151 y 152 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

⁹⁶ En la Sentencia C-105 de 2016 la Corporación sostuvo: “La Corte Constitucional se ha pronunciado recientemente sobre la importancia del principio de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano en la Sentencia C-292 de 2015 y ha indicado que el principio de planeación implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas que el Gobierno Nacional adoptará para cumplir con sus objetivos en materia económica y social. En este sentido, la planeación tiene dos objetivos primordiales: i) permitir a los ciudadanos conocer la visión social y económica que adoptará el Gobierno durante el cuatrienio, y ii) brindar al Ejecutivo un punto de referencia objetivo para la realización de sus metas”.

En su intervención, CODHES propone condicionar el numeral 6° en diversos sentidos relacionados con la priorización de víctimas, la inclusión de planes de reparación colectiva, el enfoque transformador, la articulación con el proceso de restitución de tierras y los derechos territoriales, la reconstrucción del tejido social y la articulación con la Jurisdicción Especial para la Paz.

A la Corte no le corresponde examinar omisiones que por la amplitud de su planteamiento tienen carácter absoluto, ni señalar las modalidades a través de las cuales el Gobierno debe dar alcance al enfoque reparador, dado que se trata de decisiones de su competencia. Sin embargo, la Corporación estima la importancia de advertir sobre dos aspectos, uno relacionado con la conexidad con el Acuerdo Final y otro sobre el alcance que debe tener el “enfoque reparador” para que sea acorde con la Constitución.

En relación con el primer punto, conviene recordar que al emprender el análisis de constitucionalidad de este decreto, la Corte ha insistido en el requisito de conexidad objetiva, estricta y suficiente, y también ha señalado que el Estado debe implementar y cumplir el Acuerdo Final de buena fe y en función del principio del derecho a la paz que, a su turno, asegura la vigencia de los derechos contemplados en la Constitución⁹⁷.

En los considerandos del Decreto Ley 893 de 2017 quedó consignado que la incorporación del “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”, y que “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”. Más adelante, en referencia a la necesidad estricta, se señaló que “por su naturaleza de planeación y gestión”, que “vincula de manera específica las acciones a realizar con las necesidades de las regiones”, la implementación de los PDET es trascendental no solo para efectos de la Reforma Rural Integral sino también de otros puntos del Acuerdo Final, como el de víctimas (número 5), particularmente porque “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”⁹⁸.

La Corte observa que el decreto ley se inspira en el criterio de focalización relacionado con las zonas de alta victimización pero, al mismo tiempo, advierte que hay otros contenidos del Acuerdo Final relacionados con la reparación colectiva que deben ser incorporados y/o articulados en los PDET (Punto 5.1.3.3.2), como se previó en el Acuerdo:

“Articulación: Los planes de reparación colectiva deberán articularse, donde haya lugar, con los PDET y con los diferentes planes y

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017.

⁹⁸ Ver Decreto Ley 893 de 2017.

programas acordados, así como con los distintos esfuerzos de verdad y justicia” (Punto 5.1.3.3.2)⁹⁹.

“Identificación de territorios: Los planes de retorno y reubicaciones se priorizarán en las zonas en las que se implementen los PDET y en los demás territorios en los que se desarrollen planes de reparación colectiva, y se coordinarán con los procesos de restitución de tierras” (Punto 5.1.3.5.)¹⁰⁰.

“Coordinación interinstitucional: Los planes de retorno y reubicaciones deberán articularse, donde haya lugar, con los diferentes planes y programas acordados, en particular los PDET, los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG, así como con los procesos de restitución de tierras” (Punto 5.1.3.5.)¹⁰¹.

“En cuanto al gran número de víctimas que debieron abandonar el país como consecuencia de diferentes violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH con ocasión del conflicto, el Gobierno Nacional, en desarrollo de este Acuerdo, fortalecerá el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante la puesta en marcha de planes de “retorno acompañado y asistido”. El retorno asistido consistirá en promover condiciones para facilitar su retorno al país y la construcción de su proyecto de vida, incluyendo condiciones dignas de acogida a través de la coordinación de estos planes con la oferta institucional específica para garantizar progresivamente el acceso a derechos básicos, al empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles según las necesidades de cada quien. Se priorizará su reubicación en los lugares desde donde tuvieron que partir respetando la voluntad de la víctima. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para articular estos planes, donde haya lugar, con los diferentes planes y programas acordados, en particular los PDET” (Punto 5.1.3.5.)¹⁰².

La Corte entiende que el esquema de intervención definido en el Acuerdo Final pretende articular la acción del Estado a través de un instrumento de planeación que permita atender las necesidades de diferentes poblaciones y que sufren distintas vulnerabilidades por haber sido víctimas directas del

⁹⁹ Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 5. Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto, pág. 180.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pág. 183.

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 5. Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto, pág. 183.

conflicto armado, por tratarse de población rural y campesina, por ser mujeres, por pertenecer a comunidades étnicas, etc.

En segundo lugar, la Corte Constitucional observa que el concepto de “enfoque reparador” admite dos aproximaciones, como se pasa a exponer. Las víctimas tienen derecho a medidas de diferente índole, entre ellas, las de asistencia social, reparación individual y reparación colectiva. Las medidas de asistencia social son adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social para la población vulnerable, dirigidas a garantizar sus derechos sociales –como el derecho a la salud, a la educación o al trabajo, por ejemplo–, porque la garantía de los mismos se ha visto afectada por los hechos victimizantes. La obligación de ofrecer medidas de asistencia social a las víctimas y, particularmente, a las de desplazamiento forzado, ha sido estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

Ahora bien, estas medidas sociales no sustituyen, *per se*, la reparación individual ni colectiva, a no ser que estén asociadas a daños directos causado por hechos victimizantes, lo que no quiere decir que la priorización de medidas sociales para las víctimas no tenga, en general, un “efecto reparador”. Así ha sido definido por el parágrafo del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011:

“PARÁGRAFO 1º. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”.

En este sentido, la focalización de los PDET en zonas de alta victimización tiene un efecto reparador, pero las medidas sociales que incluyan no necesariamente satisfacen, por sí mismas, la obligación de garantizar el derecho a la reparación individual o colectiva de las víctimas, aunque podrían incluir medidas con este propósito específico. Debe tenerse en cuenta que el derecho a la reparación ha sido reconocido por la Corte Constitucional como

un derecho de raigambre constitucional que es expresión del derecho a acceder a un recurso efectivo, o derecho de acceso a la administración de justicia, reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad¹⁰³.

El comentado derecho a la reparación ha sido constitucionalizado expresamente por el artículo 18 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y, a diferencia de las medidas sociales, está basado en una estructura conceptual en la que se presenta: (i) un hecho constitutivo de una grave violación a los derechos humanos o infracción al derecho internacional humanitario, (ii) un daño generado por dicho hecho, que puede ser individual o colectivo, y (iii) la obligación del responsable de ofrecer reparación, siendo del caso señalar que en la legislación interna el derecho a la reparación se encuentra definido en los artículos 25 de la Ley 1448 de 2011 y 8º de la Ley 975 de 2005, modificada por la Ley 1592 de 2012.

Así las cosas, la obligación de reparar a las víctimas no se agota con la focalización de medidas sociales individuales o colectivas en estas zonas, pero los PDET pueden incorporar medidas diferenciadas que estén dirigidas a resarcir el **daño** individual o colectivo, pues de lo contrario se haría inócua el derecho de las víctimas a la reparación, ya que recibirían por ese concepto medidas a las que tienen derecho todas las personas y a las que podrían acceder por otras razones como la vulnerabilidad socioeconómica o la discriminación, más no por el hecho específico y diferencial de haber sufrido graves violaciones a los derechos humanos.

La diferencia entre medidas sociales y de reparación ha sido señalada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-254 y C-462 de 2013, así:

“[...] confundir la atención o asistencia social con la indemnización administrativa como parte de la reparación integral, es decir, considerar que las medidas que se enmarcan en la política social del Estado, destinadas a satisfacer necesidades materiales básicas mínimas de población en situación de pobreza, exclusión e inequidad, –como los subsidios–, pueden tenerse como medidas de reparación frente a graves violaciones de derechos humanos y DIH como el desplazamiento forzado, resultaría inadmisibles y abiertamente inconstitucional” (Subrayas no hacen parte del texto original)”¹⁰⁴.

¹⁰³ Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-180 de 2014 señaló: “3. Derecho a la reparación. Este derecho se apoya en el principio general del derecho según el cual el responsable de un daño o agravio debe repararlo o compensarlo. Sobre el derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a obtener una adecuada reparación versan los artículos 14 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, 9 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, el artículo 75 del Estatuto de Roma y el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, relacionado con el deber de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de disponer “el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”, cuando se ha establecido la violación de un derecho o libertad protegido por la Convención”. Además, pueden ser consultadas las Sentencias C-370 de 2006, C-180 de 2014 y C-287 de 2014, entre otras.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-254 de 2013 y Sentencia C-462 de 2013.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-1199 de 2008 la Corte señaló:

“Según lo explicado por los demandantes, y tal como ahora verifica la Corte, el vínculo creado por la norma atacada tiene por efecto la posibilidad de que la reparación debida a las víctimas se vea reducida por efecto de los servicios sociales de los que ellas hubieren sido beneficiarias, al punto que en casos concretos algunas víctimas podrían no recibir suma o prestación alguna por concepto de reparación, e incluso, que algunas de ellas vinieran a ser, paradójicamente, deudoras del Gobierno que hubiere provisto los referidos servicios. Cualquiera de estas situaciones lesionaría el derecho de las víctimas a la reparación integral, dentro de un contexto de justicia transicional”¹⁰⁵.

Así las cosas, el enfoque reparador de los PDET no se agota en la asistencia social dirigida a la población en general. Lo anterior no es incompatible con la armonización de las obligaciones que tiene el Estado con las víctimas con las que tiene frente a otras poblaciones que también son de especial protección constitucional y a quienes el Estado no puede desproteger. Pero sería desacertado entender que el derecho a la reparación de las víctimas se suple con la oferta social estatal, ignorando los daños específicos que han sufrido y la obligación de garantizar el derecho a la reparación.

Por las razones anotadas, el enfoque reparador de los PDET no puede consistir exclusivamente en la focalización de oferta social del Estado en zonas de alta victimización. Además, dicha focalización no remplace, en todos los casos, la obligación de ofrecer medidas de reparación de daños individuales y colectivos sufridos por las víctimas ubicadas en las zonas en que operen los PDET. Sin embargo, las autoridades pueden y deben armonizar su obligación de reparar a las víctimas con otras obligaciones del Estado frente a otras poblaciones de especial protección constitucional, priorizando en los PDET la puesta en funcionamiento de medidas de reparación colectiva incluidas en los planes de reparación colectiva aprobados en virtud de la política pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas, cuya obligación de implementación se podrá ponderar con otras obligaciones del Estado en el territorio dentro de criterios de priorización y gradualidad en el cumplimiento de las mismas.

Por último, en relación con la observación del Procurador sobre la eventual inexequibilidad de la referencia al Acuerdo Final que se hace en el numeral 8 del decreto ley bajo examen, la Corte se remite a lo dicho sobre el particular al examinar la constitucionalidad del artículo 1.

6.5. Artículo 5°. Participación

¹⁰⁵ Corte Constitucional, Sentencia C- 1199 de 2008.

El artículo 5° obliga a las autoridades a garantizar la participación “efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio” y “en los diferentes niveles territoriales”, en todo el proceso de “elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR”.

A lo largo de esta sentencia se ha sustentado que el derecho de participación de las comunidades, contemplado en varios artículos de este decreto, desarrolla los principios constitucionales de democracia participativa y pluralismo, por lo cual, antes que una inconstitucionalidad, se observa más bien un desarrollo de preceptos fundamentales de la Constitución Política.

Sin embargo, algunos intervinientes solicitan la declaración de inconstitucionalidad de ciertos contenidos. En particular, la Universidad de Antioquia plantea la inconstitucionalidad de la expresión “de acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región”, pues esta cláusula afectaría el derecho a la participación efectiva, amplia y pluralista, al imponer un condicionante abstracto e indeterminado, que permitiría que sean los funcionarios quienes lo llenen de contenido, en desmedro del desarrollo normativo y jurisprudencial sobre el derecho a la participación.

La Corte encuentra que la referida expresión en lugar de limitar el derecho a la participación, adecúa su ejercicio a las condiciones de cada territorio. Así, por ejemplo, con base en esta cláusula las autoridades deberán incorporar el enfoque diferencial que concreta el derecho de igualdad y no discriminación, además de lo cual deberán establecer mecanismos que aseguren la participación de los diferentes grupos y poblaciones presentes en el territorio, según la composición poblacional de la zona en donde se desarrollará el respectivo PDET.

En las anotadas condiciones, una zona que cuente con mayor porcentaje de población indígena debería dar mayor participación a los representantes de las comunidades indígenas en todo el proceso, que otra zona en donde, por ejemplo, la población fuera mayoritariamente campesina. Igualmente, esta cláusula podría tener implicaciones metodológicas, de acuerdo con las características geográficas, por lo que la expresión no debe ser entendida como una limitación al derecho a la participación, sino como una cláusula que permite que los mecanismos de participación de los PDET se adapten a la realidad de cada territorio, para evitar así la adopción de fórmulas o metodologías inflexibles y definidas para todo el país, sin tener en cuenta las particularidades del territorio en el que se van a aplicar.

Por otra parte, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Ruta Pacífica de las Mujeres, el Foro Nacional de Colombia, Viva la Ciudadanía y la Comisión Colombiana de Juristas, le solicitaron a la Corte que defina algunos criterios concretos para la materialización del derecho a la participación y, entre otros, formulan los siguientes:

- Que se reconozca el derecho a la participación efectiva que le asiste en especial a las comunidades campesinas en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y los PATR, “como actores centrales de estos programas y planes”.
- Que se garantice la participación de los entes territoriales, como entidades directamente responsables de la gobernabilidad en los territorios priorizados, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y los PATR e igualmente, que dicha participación se ajuste a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.
- Que se garantice la participación efectiva de las mujeres, en igualdad de condiciones, de tal forma que se recoja su enfoque de derechos en la implementación territorial del Acuerdo Final.

En cuanto a los campesinos y las mujeres, es importante reiterar que el derecho de participación cubija a todas las personas en condiciones de igualdad, sin perjuicio de que se puedan implementar acciones afirmativas favorables a poblaciones especialmente discriminadas, o medidas especiales, como las que el mismo decreto establece en su artículo 12, al prever un “mecanismo especial de consulta” para comunidades étnicas.

Lo que resulta constitucionalmente relevante es que los mecanismos de participación que se diseñen garanticen la participación **en condiciones de equidad** a todas las personas y poblaciones que ocupen una zona en la cual se va a desarrollar un PDET, además, que tengan en cuenta sus especiales circunstancias y busquen asegurar una participación efectiva, amplia y pluralista, como lo define el mismo artículo 5 del Decreto Ley. La Corte, entonces, no advierte en los argumentos planteados motivos que afecten la constitucionalidad del precepto revisado.

En lo referente a las autoridades territoriales, la Corporación encuentra que la titularidad del derecho a la participación como tal corresponde a todas las personas, a las comunidades y a las organizaciones civiles, que lo ejercen ante las autoridades del Estado, sean estas del nivel nacional o territorial. Las autoridades colaboran en el proceso de institucionalización y en hacer efectiva la presencia del Estado en las zonas geográficas afectadas por el conflicto armado, pero no serán las directas beneficiarias de los PDET que, aun cuando concebidos para actuar en esos territorios, reportarán beneficios para los habitantes de las respectivas zonas, frente a quienes las autoridades locales y el Gobierno Nacional son responsables, sin perjuicio de que todo el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR debe coordinarlo el Gobierno Nacional con las autoridades locales, en acatamiento de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en los artículos 288 y 356 de la

Constitución y en el artículo 6° del Decreto 893 de 2017, como a continuación se verá.

De conformidad con lo anterior, la Corte procederá a declarar la constitucionalidad del artículo 5° del Decreto Ley 893 de 2017.

6.6. Artículo 6°. Armonización y articulación

El artículo 6° establece la obligación de armonizar los PDET y los PATR con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio. Así mismo, señala que en este proceso se deben atender las normas orgánicas de planeación, los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad e indica que los PDET y los PATR integrarán otros planes del territorio que contribuyan a su transformación.

Además, el artículo 6° tiene un párrafo en el cual se establece que los PDET y los PATR se armonizarán “con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes”, en aquellas zonas en las que coincidan con la presencia de comunidades étnicas.

Conforme se ha venido señalando en esta providencia, los PDET y los PATR son herramientas de planeación necesarias para la sostenibilidad del esfuerzo estatal que se desarrollará en las zonas rurales especialmente afectadas por la ausencia del Estado, las economías ilegítimas y la victimización causada por el conflicto armado. Igualmente se ha expresado que estas herramientas deben acoplarse o interactuar con las reglas de planeación y presupuestación constitucionales y orgánicas, así como con otros instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, atendiendo los ya mencionados principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Así, por ejemplo, para articular adecuadamente los PDET con las “Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz”, previstas en el punto 5.1.3 del Acuerdo Final, y garantizar la conexidad de las medidas legislativas de implementación de dicho Acuerdo, así como para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional de las personas desplazadas¹⁰⁶, los PDET y los PATR tendrán que articularse con los Planes de Acción Territorial - PAT, creados por los artículos 254 y siguientes del Decreto 4800 de 2011, en desarrollo de la Ley 1448 de 2011, sobre Víctimas y Restitución de Tierras, así como con los Planes de Retorno y Reubicación y con los Planes de Reparación Colectiva.

¹⁰⁶ En virtud de la Sentencia T-025 de 2004 y de sus autos de seguimiento, particularmente los Autos 206 y 373 de 2016.

Ahora bien, el PCN, parte de CONPA, solicita a la Corte que declare que los PDET deberán incluir los reglamentos de justicia propia y planes de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano. Sobre este particular, la Corporación estima que nada impide que esos planes y reglamentos puedan ser tenidos en cuenta durante el proceso de formulación de los PDET, razón por la cual, el hecho de que no estén enunciados expresamente no genera una inconstitucionalidad de la disposición estudiada, pues no en vano cada PDET y cada PATR deberá ser formulado con la participación de las comunidades afrodescendientes, que así tendrán la oportunidad de poner de presente los contenidos que consideren relevantes, sin perjuicio de que deban ser armonizados con las necesidades y los derechos de otras poblaciones de las zonas en que se implementen PDET.

En relación con el párrafo, la Defensoría del Pueblo pide a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la expresión “que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos” pues, en su criterio, limita la armonización de los PDET y de los PATR con los planes de vida, salvaguarda, etnodesarrollo y planes de manejo ambiental, únicamente a las zonas priorizadas en las que haya presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, limitación que, según plantea el organismo de control, es contraria a la protección constitucional de áreas protegidas, reservas forestales, ecosistemas estratégicos, cuencas de ordenación y áreas de especial importancia ecológica.

En apoyo de su argumentación, la Defensoría recuerda la jurisprudencia constitucional que ha planteado la existencia de una *Constitución Ecológica* que protege el ambiente e impone al Estado la obligación de conservar y proteger los recursos naturales, conforme se desprende de los artículos 8, 79, 80 y 95-8 superiores¹⁰⁷. La Defensoría del Pueblo expresa que aun cuando la expresión cuya inconstitucionalidad se plantea parece ser garantista, pues obliga a la armonización de los PDET y los PATR con los planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes, en realidad es restrictiva, ya que solo impone esa obligación respecto de aquellas zonas en las que haya presencia de pueblos, grupos y comunidades étnicas. De esa manera, implícitamente, la expresión señalada autoriza a no armonizar los PDET y los PATR con los planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial en zonas que no cuenten con la presencia de comunidades étnicas.

La Corte Constitucional estima que la interpretación restrictiva a la que se ha aludido no se deriva de la disposición ni del decreto, el cual, por el contrario, incorpora el componente ambiental en la formulación de los PDET y de los PATR, como se desprende del artículo 1º, en cuanto establece que tales programas deben articularse con los **planes territoriales**; del artículo 4º, en cuanto dispone que cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-495 de 1996, C- 760 de 2007, C-220 de 2011, C-123 de 2014, C-449 de 2015 y T-626 de 2016.

para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas, el cual tendrá en cuenta, entre otros lineamientos, un “[e]nfoque 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**” (negrillas fuera de texto); y del artículo 6º, en cuanto señala que “[l]os 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**” (negrillas fuera de texto).

Debe precisarse que la expresión “integrarán otros planes del territorio”, se refiere a que los PDET y los PATR incorporarán a sus contenidos esos otros planes y no a la inversa, es decir que los PDET y los PATR se integrarán o incorporarán en virtud del decreto objeto de estudio a esos otros planes, pues de lo contrario se afectaría la autonomía de las entidades territoriales en materia de planeación, la cual, en todo caso, como lo ha señalado reiterada jurisprudencia de esta Corporación, no es absoluta¹⁰⁸.

Cabría concluir, en consecuencia, que dado que los planes territoriales a los que se refieren las precitadas normas incluyen el componente ambiental no se configura una violación de los derechos colectivos al ambiente sano reconocidos en los artículos 8º, 79, 80 y 95-8 de la Constitución, por cuanto la mencionada regulación no excluye de la armonización exigida a las zonas en las que no haya presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos.

6.7. Artículo 7º. Coordinación

El artículo 7º se ocupa de la coordinación de los PDET y al efecto encarga a la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que “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”.

El artículo cuenta con dos párrafos, el primero de los cuales establece una cláusula de respeto de la autonomía de las Entidades Territoriales y se refiere a los principios de coordinación y colaboración, mientras que el segundo prevé la articulación de las acciones conducentes a la sustitución de cultivos de uso ilícito en los PDET y los PATR.

¹⁰⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-004 de 1993, C-216 de 1994, C-520 de 1994, C-219 de 1997, C-720 de 1999, C-089 de 2001, C-1051 de 2001, C-937 de 2010, C-489 de 2012 y C-643 de 2012, entre otras.

A juicio de la Corte, nada se opone a que en el decreto que crea los PDET se definan las entidades encargadas de dirigir la implementación de las correspondientes medidas y nada impide que a una entidad del orden nacional le sea asignada la función de liderar la implementación de estas políticas y de los respectivos programas. El mismo artículo 7° menciona que la formulación de los PDET, a cargo de la ART, se articulará con entidades tanto del orden nacional como del orden territorial, así como con las autoridades étnicas, en lo cual no se avizora contradicción con las normas constitucionales atinentes a la descentralización y autonomía de las autoridades territoriales, ni con aquellas que imponen el respeto a las autoridades étnicas.

CODHES plantea la posibilidad de condicionar este inciso, “bajo el entendido de que las acciones referidas a la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los PDET y los PATR deberán ser concertadas entre las entidades territoriales y la ART para lo cual deberán crearse los espacios de discusión y participación ciudadana y comunitaria, pertinentes y adecuados”¹⁰⁹. Según CODHES el precepto omite el principio constitucional de subsidiariedad como criterio para evitar que los planes, programas y proyectos se subordinen a los intereses del orden nacional, dejando en un segundo plano los intereses territoriales.

Acerca de este punto se debe tener en cuenta que los PDET, tal como fueron concebidos en el Acuerdo Final y como están establecidos en el artículo 3° del decreto ley que se examina, sobre cobertura geográfica, no prevén una planeación cuya unidad de intervención esté basada en la organización político administrativa del territorio. Los PDET obedecen al reconocimiento de una realidad fáctica y en este sentido agrupan territorialmente zonas que cumplen los criterios de focalización contemplados en el decreto ley examinado, lo cual significa que mediante este instrumento se reconoce como ha operado el conflicto armado, la pobreza, la victimización y las economías ilegítimas.

Por esto, el ámbito territorial de los PDET no es el municipio ni el departamento en sentido estricto y, por lo tanto, las mentadas entidades territoriales deben entrar en armonización con un proceso de planeación que aunque las comprende, las excede. Por esa razón, es razonable que el liderazgo esté radicado en el orden nacional pues, de lo contrario, los PDET dejarían de ser un instrumento articulador de las zonas de intervención y se convertirían en una simple suma o agregado de la planeación que tenga lugar en las entidades territoriales que confluyen en las zonas en donde se implementarán los PDET.

Lo anterior no quiere decir que a las autoridades locales no les corresponda desempeñar un papel activo en la formulación de los PDET, pues, como quedó apuntado, todo el proceso de elaboración, ejecución, actualización,

¹⁰⁹ Folio 163 del expediente de constitucionalidad.

seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR debe ser coordinado por el Gobierno Nacional con las autoridades locales, respetando los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Por tal razón, lo que garantizará que la implementación de los PDET reconozca la realidad territorial es la activación de los procesos de participación a los que el decreto revisado se refiere en otros artículos, procesos estos que serán la fuente de la planeación, y no una mera instancia de validación de políticas nacionales. Como lo menciona el párrafo 1º del artículo 7º, la Agencia de Renovación del Territorio deberá respetar la autonomía de las Entidades Territoriales, siempre bajo los principios de coordinación y colaboración, articulando los intereses prioritarios de cada entidad territorial con los de toda la zona en que se instaure cada PDET. Además, en aplicación del principio de subsidiariedad, la Agencia tiene la obligación de apoyar a las autoridades municipales para nivelar los desequilibrios generados con la guerra, sin imponer las medidas a adoptar sino propiciando una concertación a través de los PDTs, de tal forma que los planes, programas y proyectos respondan a los intereses territoriales.

Así pues, la autonomía de las entidades territoriales deberá armonizarse y ponderarse con la necesidad de realizar una planeación que articule y coordine las necesidades e intereses de una zona más amplia, cuya definición proviene del contexto en que se ha desarrollado el conflicto armado, así como de sus causas y consecuencias, lo cual no impide integrar las entidades territoriales que allí confluyen y reconocer su autonomía territorial.

Como fue expuesto en su debido lugar, del derecho a la participación como tal es titular el ciudadano directamente y a través de las organizaciones civiles. Los directos beneficiarios de los PDET serán las personas, comunidades o grupos poblacionales, ante quienes las autoridades nacionales y locales son responsables. Conforme se ha sostenido, esto no obsta para que todo el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR deba ser coordinado por el Gobierno Nacional con las autoridades locales, en observancia de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Finalmente, en relación con el párrafo 2º que prevé una cláusula de coordinación con las acciones orientadas a la sustitución de cultivos de uso ilícito, conviene mencionar que tales acciones corresponden a lo acordado en el Punto 4 del Acuerdo Final sobre Solución al problema de las drogas ilícitas, finalidad para la cual el punto 4 alude al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) que contempla, como uno de sus principios, el de “Integración a la Reforma Rural Integral”. En concordancia con lo anterior, el PNIS es definido como un componente de la Reforma Rural Integral en el punto 4.1.1 del Acuerdo Final:

“Los territorios afectados con cultivos de uso ilícito pueden coincidir con zonas priorizadas en las que se implementen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET en cuyo caso las acciones y ejecución del Programa deben adelantarse en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional del respectivo territorio. En los casos en que los territorios no coincidan con los PDET, se ejecutarán planes integrales de desarrollo en acuerdo con las comunidades, dentro de la frontera agrícola, o los planes y programas de los que trata el punto 1.1.10 en su tercer acápite, con el objetivo de contribuir al cierre de la frontera agrícola”¹¹⁰.

Según el Acuerdo Final, el PNIS se deberá priorizar territorialmente en las zonas PDET (Punto 4.1.3.3, sobre priorización de territorios), así como se deberán tener en cuenta como dispositivo concreto de articulación en la participación (Punto 4.1.3.5, sobre construcción participativa).

Por las razones expuestas, la Corte procederá a declarar la constitucionalidad del artículo 7º del Decreto Ley 893 de 2017.

6.8. Artículo 8º. Seguimiento y evaluación

El artículo 8º faculta al Gobierno para definir un esquema general de seguimiento y evaluación de la ejecución de los PDET, teniendo en cuenta la normativa vigente y el Acuerdo Final, así como las particularidades de los territorios.

Sobre este artículo, CODHES plantea nuevamente la solicitud de exequibilidad condicionada, “bajo el entendido de que las acciones referidas a la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los PDET y los PATR deberán ser concertadas entre las entidades territoriales y la ART para lo cual deberán crearse los espacios de discusión y participación ciudadana y comunitaria, pertinentes y adecuados”¹¹¹. Igualmente, la Coordinación Étnica Nacional de Paz –CENPAZ–, solicita la constitucionalidad condicionada, para que se tenga en cuenta la participación de los pueblos y comunidades étnicas, con sus formas propias, tradiciones y autonomías.

Los asuntos planteados ya han sido objeto de análisis en esta providencia. En primer lugar, este artículo es concordante con los artículos 343 y 344 de la Constitución que autorizan al Gobierno Nacional para que diseñe sistemas de evaluación de la gestión y resultados de la administración pública e igualmente confían a los organismos territoriales de planeación el desarrollo de dicha evaluación en los departamentos y municipios, debiéndose señalar que, al mismo tiempo, el artículo 344 de la Constitución, faculta a la autoridad

¹¹⁰ Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016. Introducción, págs. 102-103.

¹¹¹ Folio 163 del expediente de constitucionalidad.

nacional de planeación para ejercer la evaluación sobre cualquier entidad territorial.

El artículo estudiado obliga a que la estructuración y ejecución de los PDET se articule con las entidades territoriales, así como con las autoridades de las comunidades étnicas y, en su primer párrafo, establece que en la coordinación e implementación de los PDET y los PATR se debe respetar la autonomía de las entidades territoriales.

Así las cosas, la ausencia de una mención expresa en este artículo de las competencias de las entidades territoriales y de lo que atañe a las autoridades étnicas en el proceso de seguimiento y evaluación no genera inconstitucionalidad debida a una omisión legislativa, pues el artículo 8° debe ser interpretado de manera armónica con el artículo 7° del Decreto Ley controlado y de conformidad con lo previsto en artículos 343 y 344 de la Constitución, facultad que también cobija a las autoridades étnicas, como autoridades territoriales que son, según el artículo 286 de la Constitución.

La facultad del Gobierno de definir un esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET es, además, una expresión del principio constitucional de subsidiariedad, que establece el artículo 288 de la Constitución. El Gobierno nacional no sólo está autorizado constitucionalmente para contribuir a la mejor gestión de los PDET a través de este esquema de seguimiento y evaluación sino que, además, está en la obligación de hacerlo para fortalecer las capacidades locales de entidades territoriales que por efecto del conflicto armado, las economías ilegales y los altos niveles de pobreza y marginación, cuentan con una menor capacidad institucional para enfrentar estas situaciones de victimización y discriminación, que han sido causa y consecuencia del conflicto armado. Así, el Gobierno tiene la obligación de respaldar a estas entidades territoriales de baja capacidad institucional contribuyendo de manera subsidiaria a la realización de las obligaciones constitucionales y al cumplimiento del Acuerdo Final.

El artículo 8° no elimina la facultad constitucional de evaluación y seguimiento de las autoridades territoriales sobre sus propios planes de desarrollo y políticas, incluyendo lo que les corresponda en la ejecución de los PDET, pero esa autonomía local para la evaluación y seguimiento de los propios planes, tampoco elimina la facultad general que le asiste al Gobierno Nacional para evaluar los planes de las entidades territoriales.

En el caso de los PDET y los PATR la facultad correspondiente al Gobierno Nacional puede ser ejercida más que como facultad de evaluación y seguimiento de las políticas de una determinada entidad territorial, como facultad de evaluación y seguimiento de unos planes que obedecen a una unidad de intervención que no solo compromete a las entidades territoriales. Ya se ha precisado que una zona de intervención puede involucrar a varias

entidades territoriales del orden municipal e incluso a algunos municipios de varios departamentos, razón por la cual la evaluación y seguimiento requiere de un liderazgo que cobije a las distintas entidades territoriales que, total o parcialmente, hacen parte de las zonas PDET.

Por otra parte, el Procurador General de la Nación solicitó la inexecutable de la expresión “y lo establecido en el Acuerdo Final”, contenida en el artículo 8, por implicar un desconocimiento del sistema de fuentes del derecho colombiano. Como se ha planteado a lo largo de la presente providencia, de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017 y la sentencia C-630 del mismo año, las referencias al Acuerdo Final, antes que convertir dicho Acuerdo en norma legal con efecto *erga omnes*, permite precisar, de manera concreta, la obligación de las autoridades en el proceso normativo de implementación, de acoger el Acuerdo Final como referente de interpretación, desarrollo y validez, por lo cual, la referencia al mismo en la norma revisada no presenta problemas de constitucionalidad.

6.9. Artículo 9°. Financiación

El artículo 9° del Decreto Ley 893 de 2017, sobre financiación señala, en primer lugar, que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales contarán con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, así como con diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como con recursos provenientes de la cooperación internacional.

En segundo lugar, el artículo 9° preceptúa que la financiación de los PDET y los PATR deberá atender el principio de sostenibilidad fiscal de acuerdo al marco de gasto de mediano plazo y en estricto cumplimiento de la regla fiscal. Igualmente, alude al “Plan de Inversiones para la Paz” creado por el Acto Legislativo 01 del 2016, y recoge la regla según la cual las inversiones “serán adicionales a las ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial” y estarán orientadas al cierre de brechas sociales, económicas e institucionales.

Ninguna de las intervenciones ciudadanas plantea reproches de inconstitucionalidad sobre este artículo y la Corte observa que tiene una finalidad adecuada, cual es la de prever las fuentes de financiación que se requieren para la implementación de los programas, mediante la aplicación del principio constitucional de planeación, incluyendo la planeación presupuestal¹¹². La disposición examinada ofrece condiciones de seriedad en

¹¹² En la Sentencia C-105 de 2016 la Corporación señaló: “La Corte Constitucional se ha pronunciado recientemente sobre la importancia del principio de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano en la Sentencia C-292 de 2015. Así, la Corte ha indicado que el principio de planeación implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas que el Gobierno Nacional adoptará para cumplir con sus objetivos en materia económica y social. En este sentido, la planeación tiene dos objetivos primordiales: i) permitir a los ciudadanos conocer la visión social y económica que adoptará el Gobierno

el propósito, pues, al prever los recursos y fuentes de financiación, se adoptan medidas adecuadas para materializar lo dispuesto en el decreto ley que implementa el Acuerdo Final.

Esta disposición también facilita el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-, aprobado mediante Ley 74 de 1968 y parte del bloque de constitucionalidad, conforme a cuyo artículo segundo los Estados están obligados a adoptar medidas “especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Igualmente, el Pacto en comento señala que, incluso los países en desarrollo “teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”.

El artículo 9º del decreto analizado organiza las fuentes de financiación para cumplir los objetivos de los PDET en un marco de responsabilidad fiscal, es decir atendiendo a la norma de sostenibilidad fiscal del artículo 334 superior y con ese propósito se hace a fuentes presupuestales recogidas en la Constitución como el Sistema General de Participaciones (arts. 356 y 357) o el Sistema General de Regalías (arts. 360 y 36).

Además, las finalidades de los PDET también son compatibles con los objetivos de estas fuentes de financiación. Así por ejemplo, en el caso del Sistema General de Participaciones, sus recursos contribuirán a la financiación del “servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”; en tanto que los recursos del Sistema General de Regalías contribuirían a financiar medidas y proyectos de los PDET asociados con el “desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación”, de conformidad con el artículo 361 de la Carta.

Al mismo tiempo, en armonía con el artículo 334 de la Constitución, el precepto ahora estudiado permite cumplir la obligación constitucional de dar prioridad al gasto público social, otorgándole la prioridad a las zonas con más exclusión económica, social y mayor victimización, como aquellas en las que se desarrollarán los PDET. En consonancia con lo precedente, la Corte declarará la constitucionalidad del artículo 9º del Decreto 893 de 2017.

6.10. Artículo 10. Banco de Proyectos

durante el cuatrienio, y ii) brindar al Ejecutivo un punto de referencia objetivo para la realización de sus metas”.

El artículo 10 establece que la Agencia de Renovación del Territorio creará un Banco de Proyectos para la ejecución de los PATR y señala que, para su soporte, se utilizará el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

La Coordinación Étnica Nacional de Paz –CENPAZ–, pide que se condicione la constitucionalidad de este artículo “en el entendido de que se debe incluir a las organizaciones étnicas en la creación y acceso”. Sin embargo, el reproche de constitucionalidad carece de la precisión requerida, pues no se indican las disposiciones constitucionales que podrían resultar vulneradas, ni la forma en que el artículo 9º las conculcaría, por lo que no se reúnen las condiciones argumentativas mínimas para que la Corte entre a examinar este aspecto.

Sin embargo, para la Corte es claro que, de conformidad con el artículo 5º del decreto ley controlado, las organizaciones étnicas, al igual que todos los actores del territorio, tendrán derecho a participar en la implementación de los PDET y, por consiguiente, podrán presentar sus propuestas en el proceso que dé lugar a la creación y puesta en marcha del Banco de Proyectos.

La Corporación observa que el artículo 10 contempla un mecanismo específico para el cumplimiento de los fines del Estado y, en el caso que ahora ocupa la atención de la Sala, para organizar la implementación de los PDET y de los PATR y, además, proveer a la creación del banco de proyectos, la disposición remite a una metodología específica y ya existente en el Departamento Nacional de Planeación, para darle sustento a su funcionamiento.

El artículo es acorde con el principio de planeación, pues establece herramientas para facilitar la consecución y gestión de recursos de financiación de los proyectos incluidos en los PATR y, por consiguiente, para garantizar su implementación. Así las cosas, la Corte procederá a declarar la constitucionalidad del artículo 10 del Decreto Ley 893 de 2017.

6.11. Artículo 11. Fortalecimiento de capacidades

El artículo 11 prevé el proceso de fortalecimiento de las capacidades de los actores del territorio, que el Gobierno Nacional deberá poner en marcha para garantizar la participación de esos actores y fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión, planeación, seguimiento, veeduría y control, con respeto de la diversidad étnica y cultural, así como del enfoque de género, todo lo cual sirve a la finalidad de cualificar la participación de los actores mediante la provisión de herramientas que mejorarán los procesos deliberativos y de ejecución que se susciten alrededor de los PDET y de los PATR.

Este artículo desarrolla el principio de democracia participativa, de amplia proyección en la Carta, toda vez que ha sido establecido en el preámbulo y, entre otros, en los artículos 1, 2, 40, 41, 45, 48, 79, 95, 103, 270, 311, 318 y

361 superiores. Así mismo, el pluralismo étnico y democrático al que se refieren los artículos 1 y 7 y las diversas formas de planeación, varias veces referidas en esta sentencia y, en especial, la participativa y la ciudadana ligada al control social y a las veedurías.

La Coordinación Étnica Nacional de Paz –CENPAZ–, le plantea a la Corte que condicione la constitucionalidad del artículo 11 para que se deba incluir el enfoque de género, mujer, familia y generación en su aplicación. A propósito de esta solicitud la Corte, de una parte, observa que no se aduce cuál es el sustento constitucional que tornaría obligatoria la inclusión pedida y, de otra parte, advierte que el precepto menciona expresamente la obligación de respetar la diversidad étnica y cultural y de incorporar el enfoque de género, fuera de lo cual, de conformidad los artículos 13, 42 y 43 de la Constitución, las autoridades deberán adoptar las medidas que sean indispensables para asegurar la participación de toda la ciudadanía, en condiciones de igualdad.

Por tal razón, el hecho de que el artículo no enuncie de modo exhaustivo la obligación que recae sobre las autoridades competentes, para prever mecanismos destinados a asegurar la participación de mujeres, lesbianas, gays, bisexuales o transexuales, o de niños, niñas, adolescentes, jóvenes o de personas mayores, no puede entenderse como una exclusión absoluta, pues la disposición debe interpretarse de manera armoniosa con la Constitución y, por tal razón, la ausencia de menciones explícitas de todas las poblaciones no genera inconstitucionalidad, porque, se repite, las autoridades se encuentran obligadas a garantizar sus derechos en el ejercicio de la función pública y a prever mecanismos que eviten la discriminación en los casos en que se advierta el riesgo de que se presente. Por estas razones la Corte Constitucional declarará la constitucionalidad del artículo 11 del Decreto Ley 893 de 2017.

6.12. Artículo 12. Enfoque étnico de los PDET y PATR

El artículo 12 del Decreto 893 del 2017 establece que los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada para hacerse en los municipios priorizados 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, que sea acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o sus equivalentes.

La Defensoría del Pueblo; CODHES; algunos integrantes de la Clínica Jurídica y del semillero en la línea de estudios sobre minería de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia; la Comisión Colombiana de Juristas; el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; los ciudadanos Esther María Gallego Zapata y Alejandra Coll Agudelo, de la Ruta Pacífica de las Mujeres; Fabio Velásquez, del Foro Nacional por Colombia; Antonio Madariaga Reales y Ricardo Jaramillo Rincón, de la Corporación

Viva la Ciudadanía; y Luz Mery Panche, integrante del pueblo indígena Nasa y vocera delegada de la Coordinación Étnica Nacional de Paz –CENPAZ– ante la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos de la CSIVI, se pronunciaron acerca de la inconstitucionalidad de la expresión “mecanismo especial de consulta” para la implementación de los PDET y los PATR, contemplada en el artículo 12 del Decreto 893 del 2017. Al respecto, consideraron que, en términos generales, ya existe el mecanismo constitucional de la consulta previa, ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo cual solicitaron que se declare la exequibilidad condicionada de la expresión referida, en el entendido de que el mecanismo especial al que se hace referencia no es diferente a la consulta previa.

A propósito de esta solicitud, la Sala Plena estima conveniente señalar que el Capítulo Étnico del Acuerdo Final establece en el punto 6.2.3, el respeto por el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada, siempre que proceda, a lo que se agrega que la fase de implementación, “en lo que concierne a los pueblos étnicos, se deberá cumplir garantizando el derecho a la consulta previa libre e informada”¹¹³, bajo los estándares constitucionales e internacionales.

Además, en materia de Reforma Rural Integral, señala que la implementación garantizará la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente, fuera de lo cual observará la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas.

Concretamente, en relación con los PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, precisa que 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.

Así las cosas, atendida la conexidad con el Acuerdo Final y, en especial, con su Capítulo Étnico, una interpretación sistemática del Decreto 893 del 2017, le permite concluir a la Sala que el “mecanismo especial de consulta” contemplado en el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, constituye un mecanismo de participación en la construcción, revisión y seguimiento de los PDET y los PATR, en virtud del derecho de todos los habitantes a participar

¹¹³ Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016. Introducción, págs. 102-103. Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016. Punto 6. Implementación, verificación y refrendación, pág. 207.

en los decisiones que los afectan (artículo 2º C.P.), pero adecuado a las particularidades de las comunidades étnicas, sin perjuicio del derecho a la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a dichas comunidades en relación con las acciones, medidas y proyectos de ejecución de los PDET y los PATR.

En consecuencia, la Corte declarará la constitucionalidad de la expresión “mecanismo especial de consulta” contemplada en el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, bajo el entendido de que este mecanismo es adicional y no excluye la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a las comunidades étnicas.

Ahora bien, habiéndose definido la constitucionalidad del artículo 12 y el entendimiento constitucional de la expresión “mecanismo especial de consulta”, en él contenida, la Corporación considera que este es el lugar para pronunciarse sobre una inquietud planteada por algunos intervinientes que advirtieron a la Corporación acerca de la posible inconstitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, por incumplir el deber de consulta previa del pueblo afrodescendiente¹¹⁴.

Entre esos intervinientes se encuentran funcionarios del Equipo Nacional de Incidencia Jurídica de CODHES; el delegado político de la Conferencia Nacional de Comunidades Afrocolombianas –CNOA– el Consejo Nacional Afrocolombiano de Paz –CONPA–¹¹⁵; la Coordinadora Jurídica del Proceso de Comunidades Negras –PCN–¹¹⁶, organización que hace parte del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano –CONPA–; y dos miembros de la comunidad afrocolombiana y delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa¹¹⁷. No obstante, estos últimos reconocieron que aun cuando las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no fueron consultadas, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior envió proyectos de iniciativas legislativas a los correos electrónicos de los delegados con el propósito de configurar una especie de proceso consultivo virtual.

En relación con este aspecto, dos propuestas se plantearon: (i) CODHES solicitó la exequibilidad temporal del Decreto 893 de 2017, de tal forma que

¹¹⁴ Consulta o, al menos, acercamiento, como lo llamó CODHES, que sí se hizo con los pueblos indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación –MPC–. Al respecto, el Coordinador General y Representante Legal de la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana –OPIAC–, el ciudadano Julio César López Jamioy, señaló que el Decreto Ley 893 de 2017 fue consultado con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas con asiento en la Mesa Permanente de Concertación –MPC–, “siguiendo la “Ruta metodológica para la consulta previa de las iniciativas normativas para la implementación del [Acuerdo Final] en el marco del mecanismo abreviado de fast track”, acordada entre [sus] organizaciones y el Gobierno Nacional el pasado 3 de febrero” (folio 334 del expediente de constitucionalidad).

¹¹⁵ Ariel Palacios Angulo.

¹¹⁶ Eliana Fernanda Antonio Rosero.

¹¹⁷ Ronald José Valdés Padilla y Yolanda García Luango.

se establezca un plazo razonable para que el Gobierno Nacional subsane las omisiones y vicios del decreto mediante la realización de una consulta previa libre e informada al pueblo afrodescendiente; por su parte, (ii) la Coordinadora Jurídica del Proceso de Comunidades Negras –PCN–¹¹⁸, solicitó condicionar la exequibilidad de la disposición normativa bajo análisis, en el entendido de que se obligue al Gobierno Nacional a desarrollar un proceso de consulta específico para las comunidades negras en los territorios en donde se vayan a desarrollar los PDET.

Como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte¹¹⁹, de las normas constitucionales que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y, en especial, de las reglas previstas en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual forma parte del bloque de constitucionalidad, surge un derecho fundamental a la consulta previa, consistente en que aquellas decisiones legislativas o administrativas que afecten directamente a pueblos y comunidades étnicamente diferenciados¹²⁰, deben ser consultadas con ellas por parte del Gobierno, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada.

A su vez, ese mismo precedente indica que (i) la afectación directa que obliga a la consulta debe referirse a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, siendo de carácter general, tengan incidencia verificable en la conformación de su identidad, y que (ii) la omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativas, genera *prima facie* la inexequibilidad de la normatividad correspondiente, puesto que se trata de un vicio que afecta el trámite legislativo, en tanto es una condición anterior al mismo.

La Corte, sin embargo, comparte el entendimiento que planteó el Procurador General de la Nación, en el sentido de que no resultaba necesario que el Decreto Ley 893 de 2017 fuera sometido a dicho procedimiento de consulta, por cuanto en su articulado no se dispone sustancialmente ninguna intervención específica que afecte a los pueblos y comunidades étnicas, puesto que “se limita a crear herramientas administrativas, para ser ejecutadas en forma posterior, y frente a estas últimas si sería obligatorio la realización de la referida consulta previa”¹²¹.

¹¹⁸ Eliana Fernanda Antonio Rosero.

¹¹⁹ Una síntesis del precedente constitucional en materia de consulta previa se encuentra en la sentencia C-175 de 2009. A su vez, la estructura de decisión en este aspecto fue utilizada por la Corte en la sentencia C-379 de 2016, que analizó el Proyecto de Ley Estatutaria No. 94/15 Senado - 156/15 Cámara “por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

¹²⁰ En relación con la consulta previa frente a medidas legislativas, en las sentencias C-030 de 2008 y C-175 de 2009 la Corte demarcó de forma precisa el concepto de afectación directa.

¹²¹ Folio 37 del expediente de constitucionalidad.

En efecto, conforme ha sido expuesto, el Decreto Ley 893 de 2017 crea los PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y los programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final y, además, señala las directrices que deberán ser tenidas en cuenta en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y sus documentos de instrumentalización, esto es, los PATR, que, en todo caso, deberán garantizar la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales.

Así las cosas, el Decreto 893 de 2017 crea los mecanismos orientados a la materialización de la Reforma Rural Integral en los municipios priorizados por haber padecido con mayor rigor los efectos del conflicto armado, y plantea una ruta que debe seguirse en el procedimiento de elaboración de los PDET y de los PATR, ruta que prevé, en todo caso, que cuando se pretenda su realización en regiones que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberá garantizarse el derecho fundamental a la consulta previa para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial.

Lo anterior es coherente con uno de los principios fijados en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final, en el sentido de que la implementación de todos sus componentes deberá contar, siempre que proceda, con la consulta y el consentimiento previo libre e informado de los pueblos y las comunidades étnicamente diferenciados¹²². En este orden de ideas, la Sala Plena considera que en el articulado del Decreto Ley 893 de 2017 no se encuentra proposición normativa alguna que comporte una afectación directa de los derechos e intereses de pueblos y comunidades étnicamente diferenciados, y tampoco estima acertado asegurar que la normatividad examinada implementa, de forma directa e inmediata, los contenidos del Acuerdo Final, sin que haya lugar a posteriores actuaciones.

Con base en lo anterior, esta Corporación considera que en el caso analizado no concurría el deber constitucional de cumplir con el requisito de la consulta previa para la adopción de las medidas establecidas, por lo que el decreto objeto de examen es constitucional en relación con este aspecto.

6.13. Artículo 13. Coordinación e implementación

¹²² Al respecto establece el Capítulo Étnico: “En la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, con enfoque étnico se tendrá en cuenta entre otros los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el gobierno propio, a la participación, la consulta y el consentimiento previo libre e informado; a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente”. Gobierno Nacional y FARC-EP. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, 24 de noviembre de 2016. Punto 6. Implementación, verificación y refrendación, pág. 206.

El artículo 13 prevé normas de coordinación e implementación en las zonas en donde se desarrollen los PDET y los PATR y que, además, cuenten con presencia de grupos étnicos. Para tal fin, señala que se respetará el gobierno propio de las comunidades étnicas y que los PDET se construirán con la participación de las autoridades propias reconocidas, quienes participarán en las instancias locales y regionales de los PDET para la construcción de los PATR. Su parágrafo establece que se promoverá la participación de los pueblos, comunidades y grupos étnicos en la ejecución de los proyectos.

Este artículo, similar a otros del Decreto Ley 893 de 2017, contiene regulaciones específicas para las comunidades étnicas y, en tal sentido, es concordante con el principio de autonomía de las entidades territoriales y ubica en el primer plano la presencia de las comunidades étnicas y el reconocimiento de sus autoridades propias y tradicionales, con lo que atiende normas superiores que, precisamente, se refieren a la descentralización y a la autonomía territorial, así como al respeto de las comunidades étnicas.

A través de la inversión social y la participación activa de las autoridades propias de las comunidades étnicas, la implementación de los PDET contribuye a la eliminación de la discriminación histórica que han sufrido los miembros de comunidades étnicas y también al acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

En Colombia la discriminación étnica y racial ha afectado el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los miembros de las comunidades étnicas y, por esta razón, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹²³ ha recomendado al Estado colombiano aplicar “efectivamente las medidas especiales para que los afrocolombianos y los pueblos indígenas disfruten de los derechos humanos plenamente y en igualdad de condiciones”, tras constatar “la existencia de diversas políticas nacionales relativas a medidas especiales en una serie de esferas”, sin que en el desarrollo de esas políticas se prestara “suficiente atención a las causas estructurales que han generado la exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo”, debido a lo cual el Comité recomienda al Estado que, en la medida de lo posible, aumente las asignaciones de recursos para la aplicación de las políticas, incluso en los ámbitos departamental y municipal, y garantice que se supervisen con eficacia y transparencia”¹²⁴.

La disposición bajo estudio establece el deber de promover especialmente la participación de los pueblos, comunidades y grupos étnicos en la ejecución de los proyectos y ofrece garantías reforzadas de participación en la implementación de los PDET, lo cual es acorde con el artículo 13 de la

¹²³ Creado por la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por Colombia a través de la Ley 22 de 1981.

¹²⁴ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Observaciones Finales, Colombia, Documento CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009.

Constitución. De esta manera, sin excluir la participación de otros sectores sociales presentes en el territorio, al prever particularmente la participación de las comunidades étnicas en la ejecución de proyectos, se brindan mejores condiciones para que la implementación de los PDET contribuya a la superación de la discriminación racial.

De acuerdo con el párrafo del artículo 13, esta regla especial de participación de las comunidades étnicas en la ejecución de proyectos se realizará en concordancia con la normatividad vigente, de modo que, al mismo tiempo, se garantice la aplicación de los principios de publicidad y transparencia en la selección de los ejecutores y en la implementación de los proyectos, lo que es acorde con la Constitución Política.

Finalmente, precisa la Corte que el “reconocimiento formal y legítimo” de las autoridades a que alude el artículo bajo análisis, se refiere a las autoridades propiamente dichas y no a las comunidades, pues en relación con estas últimas la jurisprudencia no admite exigencias formales para su reconocimiento como tales¹²⁵.

De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional declarará la constitucionalidad del artículo 13 del Decreto Ley 893 de 2017.

6.14. Artículo 14. Lineamientos para la planeación participativa

El artículo 14 establece en los PDET lineamientos de planeación participativa con enfoque étnico. El primero de esos lineamientos es el de autonomía, gobierno propio y espiritualidad, y esta Corporación estima que no ofrece dificultades de constitucionalidad, pues más bien desarrolla la autonomía de las comunidades étnicas y su derecho a gobernarse por autoridades propias, a lo cual ya se ha hecho referencia en esta providencia. También menciona la espiritualidad, lo que es compatible con el pluralismo y la diversidad cultural reconocidos por los artículos 7º y 8º de la Constitución.

Adicionalmente, la referencia a la espiritualidad es compatible con el artículo 5º del Convenio 169 de la OIT¹²⁶, cuya aplicación obliga a los Estados a reconocer y proteger “los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y **espirituales** propios de dichos pueblos” (negrillas fuera de texto), y también es acorde con el artículo 7º del mismo Convenio que confiere a los pueblos el “derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y **bienestar espiritual** y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencias T-550 de 2015 y T-661 de 2015.

¹²⁶ Aprobado a través de la Ley 21 de 1991, parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución.

Dichos pueblos deberán participar “en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” y, adicionalmente, el citado artículo 7° del Convenio invita a los Estados a que, en cooperación con los pueblos interesados, realicen estudios para evaluar “la incidencia social, **espiritual** y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos” (negritas fuera de texto), y añade que “los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.

Los siguientes criterios, sobre fortalecimiento territorial, pervivencia cultural, ambiental y de la biodiversidad; sistemas propios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos; infraestructura, visiones propias de desarrollo, procesos de economía propia y agropecuaria y medidas para proteger la intangibilidad del patrimonio cultural del Pueblo Rrom o Gitano, constituyen diferentes expresiones y concreciones del principio de autonomía, diversidad étnica y cultural, así como del autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, varias veces referidos.

Igualmente, el artículo prevé como criterio la adopción de “medidas para proteger la intangibilidad de los territorios indígenas de los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial”. Este lineamiento además de reconocer la autonomía, expresada en la decisión voluntaria de mantenerse en aislamiento, es también un criterio que garantiza el pluralismo étnico y cultural, en la medida en que los pueblos estimen que el aislamiento es la forma de garantizar su supervivencia.

Igualmente, es plausible que se contemple como criterio para la planeación participativa de los PDET el reconocimiento de las particularidades de diferentes grupos dentro de las comunidades étnicas, tales como la mujer, la familia y la generación, lo que permitirá hacer un análisis de interseccionalidad. De acuerdo con la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, la **interseccionalidad** se define de la siguiente manera:

“La idea de “interseccionalidad” busca capturar tanto las consecuencias estructurales como dinámicas de la interacción entre dos o más formas de discriminación o sistemas de subordinación. Este enfoque se dirige específicamente a la manera como el racismo, el patriarcado, las desventajas económicas y otros sistemas de discriminación contribuyen a crear capas de inequidad que estructuran las posiciones de hombres y mujeres, razas y otros grupos. Además, determina la forma en que hechos específicos y políticas crean cargas

que fluyen a lo largo de ejes cruzados contribuyendo activamente a crear un desempoderamiento dinámico”¹²⁷.

La interseccionalidad en la discriminación hace alusión al cruce de factores de discriminación, que hace que dichos factores se potencien o creen impactos específicos y diferenciados que suponen complejidades y medidas antidiscriminación distintas a las que se podrían pensar para el análisis de un factor específico aisladamente considerado¹²⁸. Se trata de una perspectiva conceptual que plantea que el desconocimiento de diferentes factores de discriminación que operan simultáneamente, puede llevar a fortalecer ciertos tipos de hegemonía. Así, cuando se habla de género, sin tener en cuenta la raza o la etnia, se puede fomentar indirectamente la superioridad étnica o racial, desde la reivindicación de una cierta visión de lo que es igualdad de género, que es la que étnica o racialmente prevalece.

Así las cosas, este criterio, recogido en el artículo 14 que se examina, permitirá reconocer la autonomía cultural de las comunidades étnicas, incluyendo el reconocimiento de sus visiones específicas de género, mujer y familia o generación, haciendo compatibles estas ideas con las de igualdad entre hombres y mujeres y propiciando la ponderación y aplicación práctica de los artículos 7, 13, 42 y 43 de la Constitución Política.

Finalmente, el artículo 14 establece un criterio abierto que se refiere a “[l]as demás que sean requeridas y priorizadas para el desarrollo de los pueblos, comunidades y grupos étnicos”, cláusula que da lugar al reconocimiento de otros criterios de participación que puedan recoger las particularidades de determinados grupos étnicos y cuya definición concreta se dará mediante la consulta especial, o consulta previa prevista en el artículo 12 del Decreto Ley controlado. Así las cosas, se mantiene una cláusula de flexibilidad de los criterios, acorde con el pluralismo existente en los pueblos y comunidades étnicas de Colombia.

¹²⁷ Traducción libre de la siguiente definición: “The idea of “intersectionality” seeks to capture both the structural and dynamic consequences of the interaction between two or more forms of discrimination or systems of subordination. It specifically addresses the manner in which racism, patriarchy, economic disadvantages and other discriminatory systems contribute to create layers of inequality that structures the relative positions of women and men, races and other groups. Moreover, it addresses the way that specific acts and policies create burdens that flow along these intersecting axes contributing actively to create a dynamic of disempowerment”. Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias. *Contribución de Radhika Coomaraswamy sobre género, raza y violencia contra la mujer para el Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial contra el Racismo*, Naciones Unidas, Doc. A/CONF.189/PC.3/5, párr. 23. La relatora cita a su vez: “Pragna Patel, “Notes on gender and racial discrimination: an urgent need to integrate an intersectional perspective to the examination and development of policies, strategies and remedies for gender and racial equality”, Background paper - Panel on “Gender and all forms of discrimination, in particular racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance”, Commission on the Status of Women, forty-fifth session (6-16 March 2001)”.

¹²⁸ El término interseccionalidad fue planteado por primera vez por Kimberlé Crenshaw al analizar la discriminación laboral de mujeres afroamericanas en Estados Unidos. Kimberle Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, University of Chicago Legal Forum, 1989, págs. 139-167.

De acuerdo con lo anterior, la Corte procederá a declarar la constitucionalidad del artículo 14 del Decreto Ley 893 de 2017, debiéndose anotar que el artículo 15, relativo a la vigencia tampoco tiene problemas de constitucionalidad.

7. Síntesis

Efectuada la revisión del Decreto Ley 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”, la Corte ha verificado que cumple los requisitos formales por cuanto, habiendo sido expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias para la paz que le fueron conferidas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, aparece debidamente motivado y suscrito por el ministro del ramo, a más de lo cual fue expedido dentro del término de la habilitación.

En relación con los límites materiales, la Corte comprobó que el decreto sometido a su control tiene conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, cuyos puntos 1.2 y 6.2.3, literal a., implementa con miras a (i) lograr la transformación estructural del campo y del ámbito rural, procurando una relación equitativa con la ciudad, así como (ii) desarrollar un mecanismo especial de consulta para la implementación de los PDET en los territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas.

Tratándose de la necesidad estricta, la Corte constató que las medidas adoptadas obedecen a compromisos de inaplazable cumplimiento, susceptibles de ser implementados mediante ley ordinaria y, por lo mismo, mediante el uso de las facultades extraordinarias.

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 (i) constató su validez, entendida como la conexidad que debe guardar el decreto ley con los contenidos de derechos fundamentales y conexos del mencionado Acuerdo; y (ii) interpretó el decreto ley bajo estudio acudiendo a tales contenidos del Acuerdo Final.

También estableció, de conformidad con el artículo 2º del Acto Legislativo 02 de 2017, que el Decreto Ley 893 de 2017 se encuentra cobijado por el principio de estabilidad y seguridad jurídica del Acuerdo Final, según el cual, estos desarrollos deben ser conservados “hasta la finalización de los tres períodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo Final”, con respeto de las competencias de las autoridades y órganos del Estado, a nivel nacional y territorial, y bajo el principio de progresividad en el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final.

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

- Los PDET se formularán por una sola vez, con una vigencia de diez (10) años, y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), respetando la autonomía de las entidades territoriales, en el marco de los principios de coordinación y colaboración previstos en la Constitución y en la Ley (inciso segundo, artículo 1º, y párrafo 1º, artículo 7º).
- Los PDET deberán tener por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad (artículo 2º) en las zonas priorizadas en atención a criterios referentes a (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 (artículo 3º).
- Cada PDET se instrumentalizará en un PATR, construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas. Igualmente, los PATR incorporarán un enfoque reparador y, al respecto, de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017, el Estado debe interpretar estas normas de manera coherente con la totalidad del Acuerdo Final que incorpora varios aspectos que denotan un claro vínculo entre los PDET y las Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz contempladas en el Punto 5.1.3. La obligación de reparar a las víctimas no se agota con la focalización de medidas sociales individuales o colectivas, pues, además, es necesario ofrecer medidas diferenciadas que estén dirigidas a resarcir el **daño**. Así, en el marco de la implementación de los PATR el Estado puede y debe armonizar su obligación de reparar a las víctimas con otras obligaciones del Estado frente a otras poblaciones de especial protección constitucional, priorizando en los PDET la implementación de medidas de reparación colectiva, y ponderando la obligación de reparar a las víctimas con otras obligaciones del Estado en el territorio dentro de criterios de priorización y gradualidad en el cumplimiento de las obligaciones del Estado (artículo 4º).
- En el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR, se garantizará la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales (artículo 5º).
- 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 (artículo 6°).

- Los PATR de los PDET se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes (parágrafo del artículo 6°).
- 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 (artículo 7°).
- 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, además teniendo en cuenta las particularidades de los territorios (artículo 8°).
- 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 (artículo 9°).
- La ART creará un banco de proyectos en el cual se inscribirán los proyectos contenidos en los PATR (artículo 10).
- El Gobierno Nacional, por intermedio de las entidades competentes y para garantizar la adecuada participación de los actores del territorio en los PDET, 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 (artículo 11).
- Los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su formulación, 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. Lo anterior, sin perjuicio del derecho a la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a dichas comunidades en relación con las acciones, medidas y

proyectos de ejecución de los PDET y los PATR. 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 (artículo 12).

- 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 2° del artículo 12).
- Los PDET y PATR implementarán acciones que beneficien al Pueblo Rrom o Gitano, en los territorios y zonas en los que aplique (parágrafo 3° del artículo 12)
- 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 (artículo 13).
- En la ejecución de los proyectos, se promoverá la participación de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, de conformidad con la normativa que regule la materia, reconociendo las capacidades diferenciadas de las regiones y los territorios étnicos (parágrafo, artículo 13).
- 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, y 8) las demás que sean requeridas y priorizadas para el desarrollo de los pueblos, comunidades y grupos étnicos (artículo 14).

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con Aclaración de Voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con Aclaración de Voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con Aclaración de Voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con Aclaración de Voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con Salvamento Parcial de Voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con Aclaración de Voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con Aclaración de Voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA C-730/17**

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de estricta necesidad no fue establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016 (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente RDL-026

Control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, *“Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”*.

Magistrado Ponente:
Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Acompaño la decisión adoptada por la Sala Plena en la sentencia C-730 de 2017, que declaró la exequibilidad del Decreto Ley 893 de 2017, *“Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”*.
2. Pese a lo anterior, no comparto la inclusión ni alcance que, dentro del análisis de competencia, se ha dado a la **estricta necesidad**. Este requisito no fue establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, ni se infiere del mismo. Se trata, en cambio, de una creación jurisprudencial, que resulta superflua e innecesaria, como explico a continuación.
3. La denominada **estricta necesidad** es superflua dado que, dentro del test de competencia, se analiza si las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional satisfacen el requisito de conexidad (objetiva, estricta y, por lo tanto, suficiente); elementos que, de configurarse, dan cuenta de la urgencia e imperiosidad de la expedición normativa al inscribirse en el marco de implementación del Acuerdo Final y, en esa medida no hace falta una carga argumentativa adicional en cabeza del Gobierno Nacional para justificar por qué las vías ordinarias adicionales no son adecuadas para la expedición de las normas contenidas en los decretos proferidos al amparo de las facultades especiales para la paz.

Aunado a lo anterior, si bien la Sala Plena, en su mayoría, afirma que el requisito de estricta necesidad persigue la protección del principio de separación de poderes, un eje axial de la Constitución, lo cierto es que este último se encuentra plenamente garantizado, a través de diversas medidas que sí fueron expresamente previstas en el Acto Legislativo 01 de 2016, y que se

concretan en (i) el límite temporal, de 180 días para el uso de las facultades especiales, y (ii) la prohibición de expedir por esta vía contenidos propios de la competencia del Congreso de la República, como actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que requieran mayorías calificada o absoluta para su aprobación o leyes que decretan impuestos.

Por las razones expuestas, considero que el requisito de estricta necesidad no le es exigible al Gobierno y, en esta medida, la Corte no debería analizarlo en la revisión de los decretos ley expedidos en virtud de las citadas facultades excepcionales constitucionales.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

**ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-730/17**

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de estricta necesidad carece de fundamento constitucional (Aclaración de voto)

ACUERDOS DE PAZ-Urgencia de la implementación (Aclaración de voto)/**ACUERDOS DE PAZ**-Integralidad del proceso (Aclaración de voto)

Referencia: expediente RDL-026

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, “*Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial--PDET*”.

Magistrada Ponente:
Cristina Pardo Schlesinger.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, y pese a estar de acuerdo con la decisión tomada por la sentencia C-730 de 2017, aclaro mi voto, por considerar que la exigencia del requisito de estricta necesidad o “*competencia material del ejecutivo*” -tal como la Sala Plena de la Corporación lo exigió al Decreto Ley 893 de 2017-, carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del ejecutivo en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y desatiende la importancia que tiene la rapidez en la implementación del Acuerdo Final para la paz.

Expondré mi postura con base en las dos razones indicadas. En primer lugar, el alcance de las competencias del ejecutivo a partir del Acto Legislativo 1 de 2016, y en segundo lugar, la urgencia que requiere la implementación del Acuerdo y, finalmente, me referiré a la integralidad del proceso y al carácter inescindible de las medidas.

1. La Competencia Legislativa excepcional del Acto Legislativa 01 de 2016

La Constitución Política, en virtud de la reforma surtida por el Acto Legislativo 1 de 2016, dotó al Presidente de la República de una competencia especial para dictar los Decretos con fuerza de Ley dirigidos a la implementación del Acuerdo Final, en los siguientes términos:

“Artículo 2º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: **Artículo transitorio.** Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Las anteriores facultades 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. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

El artículo transitorio de la Carta consagra expresamente los límites de las facultades entregadas, en cuanto al tiempo (*Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*), la conexidad con el acuerdo (*cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*), las jerarquías y materias normativas (*Las anteriores facultades 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*) y, además, implementa un control automático de constitucionalidad para las normas que se profieran en el marco de estas competencias.

Sin embargo, ni el artículo que otorga constitucionalmente las facultades, ni ninguna otra disposición de la Carta Política, establecen que los decretos con fuerza de ley que se expiden en uso de dichas competencias deban ser “*estrictamente necesarios*”. Fue la sentencia C-160 de 2017 la primera decisión de la Corte Constitucional en la que se fijó este límite. El argumento se sostuvo en lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016, y en donde la Corte manifestó que “*en desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional*”. Esta redacción fue

interpretada de la forma más radical posible en el examen de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 *“Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”*, llegando al extremo de exigir al Gobierno una carga argumentativa sobre la estricta necesidad para usar las facultades legislativas especiales y, por no encontrar dicha argumentación en la parte motiva de la norma, la sentencia decidió declararla inexecutable. La exigencia del requisito se planteó en la sentencia C-160 de 2016 con las siguientes palabras:

“la habilitación legislativa extraordinaria es limitada materialmente y tiene carácter excepcional, puesto que la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto la misma cuenta con niveles suficientes de representatividad democrática, deliberación y protección de los derechos de participación, en particular de dichas minorías.

Esta condición de excepcionalidad exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales.

(...) [L]e corresponde al Ejecutivo establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

Evidentemente la decisión excede aquello establecido por la sentencia C-699 de 2016, donde lo único que se exigía, además de la conexidad, era que el uso de las competencias se dé *“en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso.”* Si la Corte aceptó que la reforma constitucional del Acto Legislativo 1 de 2016 no constituía una sustitución a la Carta, fue porque consideró que las competencias excepcionales que surtían de la reforma se justificaban claramente en la búsqueda de un logro que constituye un fin esencial del

Estado Colombiano y un derecho fundamental de los ciudadanos, la paz. Es porque existe una situación excepcional que potencialmente pone fin a más de cinco décadas de guerra fratricida, y que puede entrar en riesgo si se deja pasar mucho tiempo, que se hace necesario usar vías expeditas para generar los ajustes legales e institucionales requeridos en la implementación del Acuerdo Final logrado con las FARC.

En otras palabras, la circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.

Frente a los decretos ley, es evidente que el proceso de implementación de los acuerdos es, en sí mismo, una situación excepcional que amerita actuar de forma célere, pues como se verá más adelante, los retrasos son un grave riesgo para la efectividad del Acuerdo en cuanto al logro de la paz. Por eso, existiendo de antemano una situación excepcional que sirvió de base a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, esto es, existiendo una norma constitucional que expresamente lo autoriza, además de desgastante institucionalmente y redundante argumentativamente, resulta ser un ejercicio inútil hacer un examen de necesidad estricta, si se ha examinado de antemano la conexidad con el Acuerdo Final, puesto que si las normas están ligadas al proceso de paz, la excepcionalidad que la justifica es evidente.

2. La urgencia de la implementación

Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz.

Según indica el estudio de Stanford University sobre implementación de procesos de paz,¹²⁹ la concepción del logro de la paz como un fenómeno

¹²⁹ CISAC - Center For International Security And Cooperation Stanford University, el texto de Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*, explica en su prefacio. “Between late 1997 and early 2000, Stanford University’s Center for International Security and Cooperation (CISAC) and the International Peace Academy (IPA) engaged over two dozen scholars to undertake a systematic study of the determinants of successful peace implementation. The project examined every peace agreement between 1980 and 1997 where international actors were prominently involved. The sixteen cases studied covered the full range of outcomes: from failure, to partial success, to success, thereby permitting a more rigorous investigation of what makes implementation work. To strengthen the policy relevance of the research, practitioners contributed to the design of the project and participated in

lineal, que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, “*cuando varias guerras civiles-Angola, Ruanda y Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de una Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.*”¹³⁰

En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en la consolidación de la estabilidad posterior,¹³¹ sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.¹³²

Según lo sostiene parte de la doctrina, la implementación urgente de los acuerdos de paz es una cuestión determinante, pues está demostrado por experiencias internacionales que la seriedad de la fase de implementación de los acuerdos es crucial para la estabilidad de la paz y para que no se reabran puntos de negociación que ya habrían sido superados.¹³³

Del análisis de los datos de la Peace Accord Matrix (PAM) de Notre Dame University - la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el mundo-, es posible extraer un parámetro común entre los casos de éxito y

the workshops, conferences, and policy fora in which preliminary findings were presented and discussed. It is our hope that the results of this research will help improve the design and practice of peace implementation.”

¹³⁰ CISAC- Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. “There was also a tendency to conceive of conflict resolution in a linear fashion, where successful negotiation signaled an irreversible reduction in conflict. Successful cases in the 1980s—Zimbabwe, Namibia, and Nicaragua—reinforced these assumptions. Before long, however, several civil wars—Angola, Rwanda, and Liberia—defied the linear view of conflict - resolution and brought attention to the difficulties of getting parties to live up to their commitments to peace.2 Far from being a time of conflict reduction, the period immediately after the signing of a peace agreement seemed fraught with risk, uncertainty, and vulnerability for the warring parties and civilians caught in between.”

¹³¹ George Downs and Stephen John Stedman, *Evaluating the International Implementation of Peace Agreements in Civil Wars*. “The further away one gets in time from the conclusion of a peace mission, the more likely it is that any number of other extraneous factors (e.g. business cycles, famines, unusually good or bad weather, the policies of a neighboring state, the behavior of the first elected leaders) are what is actually responsible for what has taken place rather than the technology of the peace mission itself. As the potential impact of such exogenous factors increases, the quality of our inferences about the contribution of the peace operation itself tends to diminish until the point where it breaks down completely.”

¹³² Bajo esta medida, para el Center For International Security And Cooperation -Cisac de Stanford University, los casos de Ruanda, Angola, Somalia, o Sri Lanka, se consideran fracasos. El caso de Bosnia, en que el proceso estaba en desarrollo pero no había posibilidad de retorno a la guerra, fue calificado como éxito parcial. En cambio en El Salvador, Mozambique, Guatemala, y Nicaragua, donde 2 años después de la firma del acuerdo la guerra había cesado y el proceso de implementación sumamente avanzado, la calificación es de éxito.

¹³³ Acosta Juana Inés, intervención ante el Congreso de la República, en el debate del Acto Legislativo 01 de 2016.

aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos. Algunos de los casos, que prueban esta tesis como ejemplos de fracaso o éxito en la implementación temprana y en la consolidación final de la paz son los siguientes:¹³⁴

a) India ha adelantado diversos acuerdos de paz. El primero de ellos, con el primer acuerdo de Bodo, es un ejemplo de fracaso producto de la inexistencia de un marco jurídico para implementar los compromisos. El acuerdo estipulaba la creación de un Consejo Autónomo de Bodo — democráticamente electo—. El consejo estaba específicamente obligado a salvaguardar las prácticas religiosas y sociales de los habitantes de esa región, y para ello tendría una serie de competencias. Sin embargo, no se logró adelantar el marco jurídico para ello y las elecciones para implementarlo jamás se realizaron.¹³⁵ Al primer año sólo se logró implementar el 23,52% de los acuerdos y no se realizaron más avances.¹³⁶ El resultado fue que en menos de dos años, el conflicto recrudeció y la región fue azotada por una ola de violencia étnica que duró casi una década, hasta que en el año 2003 se logró un nuevo acuerdo.¹³⁷

b) Angola, en cuyo primer acuerdo de paz (Protocolo de Lusaka, 1994), durante el primer año sólo se logró implementar el 1,85% de los compromisos, a los 5 años tan sólo se había avanzado el 53,7%. La ONG Amnistía Internacional, evidenciando lo sucedido manifestó:

“El Protocolo de Lusaka lo firmaron el gobierno angoleño y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) el 20 de noviembre de 1994 en Lusaka, Zambia. En virtud de este acuerdo, la ONU aceptó establecer una nueva operación de

¹³⁴ Este análisis se basa en el documento elaborado y presentado por la profesora Juana Acosta, el 24 de septiembre de 2015, para la Comisión Primera del Senado, en la audiencia pública del actual Acto Legislativo 01 de 2016.

¹³⁵ Harihar Bhattacharyya, *India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante*. En: Revista Federaciones, Vol. 4 No. 3 / marzo de 2005. “Después del Acuerdo, la Ley del Consejo Autónomo de Bodoland fue aprobada por la Asamblea Legislativa Assamesa en 1993. Sin embargo, como resultado de la considerable oposición de varias organizaciones Bodo, nunca se llevaron a cabo las elecciones para constituir ese organismo. La manzana de la discordia fueron las 515 aldeas adicionales que una sección de los Bodo había reclamado y el Gobierno de Assam se había negado a incluir en el área con el argumento de que los Bodo no constituían más del dos por ciento en esas aldeas.” P. 17.

¹³⁶ Acosta Juana, Intervención ante el Congreso de la República, con base en el índice de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, de cuya tabla se puede extraer la siguiente información: India, Memorandum of Settlement (Bodo Accord), Feb 20 1993. Implementation score 1993: 23,52941%, 1994: 23,52941%; 1995: 23,52941%.

¹³⁷ *Ibidem*. “El movimiento Bodo se hizo cada vez más violento después de 1993, los Tigres de Liberación de Bodolandia tomaron el mando. En 2003 el Gobierno de India, el Estado de Assam y los Tigres de Liberación de Bodolandia —en representación de los Bodo— firmaron el segundo acuerdo para un Consejo Territorial Bodo autónomo con competencia similar a la del consejo original pero con una mayor autonomía bajo el Sexto Anexo de la Constitución de la India. (...) Las elecciones para formar el consejo se programarían para los primeros seis meses, contados a partir de marzo de 2003, cuando los Tigres de Liberación de Bodolandia se transformarían en un partido político para competir en las elecciones. (Cabe señalar que los Tigres entregaron las armas y el consejo provisional fue formado en diciembre de 2003.)” P. 18.

mantenimiento de la paz en Angola. UNAVEM III quedó establecida en virtud de la Resolución 976 del Consejo de Seguridad de la ONU del 8 de febrero de 1995. Al cumplirse el primer año de UNAVEM III, el Consejo de Seguridad decidió ampliar su mandato sólo tres meses, en lugar de los seis que recomendaba el Secretario General de la ONU. Esta decisión reflejaba la creciente impaciencia de la comunidad internacional ante los lentos progresos del proceso de paz. Existe el riesgo de que la ONU se retire de Angola si no se producen avances reales de aquí al 8 de mayo, fecha en que se revisará el mandato de UNAVEM III. Si eso ocurre, las perspectivas de restablecimiento de la paz y de respeto a los derechos humanos sufrirán un largo estancamiento.”¹³⁸

La falta de implementación del acuerdo generó en los años subsiguientes el recrudecimiento de la guerra, “[l]a reanudación de los combates provocó el desplazamiento de cientos de miles de angoleños y un auténtico desastre humanitario. Millares de soldados desmovilizados encontraron serias dificultades al retornar a sus aldeas de origen, ante las escasas perspectivas de empleo en los pueblos rurales pequeños y la lenta llegada de la ayuda económica.”¹³⁹ Esta situación siguió empeorando hasta que en el año 2002 se logró firmar un nuevo acuerdo, que gracias a las lecciones aprendidas se implementó de la forma más célere posible. “tan solo en el primer año se logró implementar el 68,42% lo que explica, en parte, su éxito.”¹⁴⁰

c) En el caso de Senegal, se firmó el primer acuerdo de paz en diciembre de 2004. Sin embargo, las dificultades y demoras en cumplir los compromisos y avanzar en la implementación hicieron que éste fracasara.¹⁴¹ Según la matriz de la Universidad de Notre Dame, la implementación del acuerdo, no solo fue lenta sino que en el tercer año retrocedió, del 33 al 25%, de tal forma que cinco años después de la firma, no se había podido pasar del 30% en el avance. El fracaso del proceso hizo necesario realizar un nuevo acuerdo en el año 2012.

¹³⁸ Amnistía Internacional, *ANGOLA El Protocolo de Lusaka El futuro de los derechos humanos*, (AI: AFR 12/02/96/s) Consultado del sitio de internet: <http://www.derechos.net/amnesty/doc/africa/angola1.html>

¹³⁹ Demurtas Barbara, *Angola, futuro y libertad*. P. 40. Consultado de: https://books.google.com.co/books?id=mOOP05-jN6MC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=protocolo+de+paz+de+lusaka&source=bl&ots=d_5OVUqRQ8&sig=VkBYOsAeFAJR06yrFDFocf2kKLU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiykMGS_5LVAhVibSYKHQAdBk4Q6AEIXTAI#v=onepage&q=protocolo%20de%20paz%20de%20lusaka&f=false

¹⁴⁰ Acosta Juana, ídem.

¹⁴¹ Tomás Jordi, *¿Nuevas estrategias para viejas esperanzas? Escepticismo y paciencia en el proceso de paz de Casamance*. En: Análisis. P. 100. “En diciembre de 2007, el conflicto de Casamance, que opone a los independentistas casamanceses y el Gobierno senegalés, cumple 25 años. Han pasado tres años desde que, en diciembre de 2004, el presidente senegalés, Abdoulaye Wade, y el abbé Augustin Diamacoune, el líder histórico del MFDC (Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance), firmaron un acuerdo de paz. Sin embargo, este acuerdo no fue suscrito por todos los independentistas y, de hecho, la violencia ha continuado en algunas zonas de la región, como muestran el asesinato, en enero de 2006, del subprefecto de Diouloulou o, a finales del mismo año, el del presidente del consejo regional de Ziguinchor, El Hadj Oumar Lamine Badji.” Consultado en: http://www.novaafrica.net/documentos/archivo_NA22/07NA22.Tomas99-116.pdf

Ejemplos de éxito en la consolidación de la paz, que fueron considerados por esta Corte en la sentencia C-699 de 2016¹⁴² dan cuenta de la importancia de la implementación célere de los acuerdos, así: a) En el acuerdo de Bosnia y Herzegovina de 1995 el Estado logró implementar el 72% del acuerdo de paz tan solo en dentro del primer año siguiente a la firma. Los acuerdos implicaban llevar a cabo reformas legales y constitucionales para su implementación y el logro de la paz. En el primer año se adelantaron todas las reformas legislativas, y en el segundo se culminaron por completo las reformas constitucionales. Pese a las grandes dificultades que implicaron las reformas y los debates en torno a las complejidades del proceso, el acuerdo se implementó y desde entonces, pese a las grandes dificultades que tiene el Estado Bosnio por su conformación multiétnica, no ha habido nuevos enfrentamientos bélicos.¹⁴³ b) En el Salvador, “*además de ser un caso de éxito en la consolidación de la paz, es una muestra de la importancia de la agilidad en la implementación*”.¹⁴⁴ Al segundo año, ejecutó el 68,05% de los acuerdos a los que se llegó en el marco de las negociaciones.¹⁴⁵ La implementación de los acuerdos del Salvador¹⁴⁶ requería de reformas constitucionales. Al primer año, más de la mitad de este punto se había cumplido y al segundo año se cumplió de forma completa. c) Irlanda del Norte es un ejemplo particularmente relevante, porque utilizó mecanismos de *fast track* para adelantar con prontitud las reformas constitucionales y legales pertinentes para la implementación del acuerdo. El éxito de la medida se evidencia en que en el primer año se realizaron todas las reformas normativas necesarias, llegando a este punto del acuerdo se cumplió por completo y actualmente es el uno de los países que más ha avanzado en el proceso general de implementación.

Las razones por las cuales la celeridad en el tiempo de implementación se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz son diversas, pero en general, han sido identificados algunos factores que pueden clasificarse así:

- a) Seguridad: el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de seguridad,

¹⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 “(v) los procedimientos de curso rápido (fast track) se han usado en otros países con fines de implementación de medidas para garantizar la paz, como ocurrió luego del proceso de desarme del IRA en Irlanda.”

¹⁴³ Montiel Oliveros Alicia, Kleinschmidt Jochen. *Los Acuerdos de Dayton y la disfunción del pos-conflicto en Bosnia y Herzegovina*. En: EAFIT, Blogs, 17 de septiembre de 2015. “Aunque los Acuerdos de Dayton permitieron una estabilización rápida del conflicto militar – es decir, hasta hoy en día no hubo una reanudación del conflicto armado en Bosnia y Herzegovina – surgieron varios puntos problemáticos que tienden a deslegitimar el Estado de Bosnia: Los acuerdos tácitamente legitimaron los resultados de la llamada ‘limpieza étnica’: Realmente no se trata de un Estado multicultural, pero de varias zonas monoculturales bajo un mismo sistema político. No están dadas las condiciones para construir una identidad multicultural.”. Consultado en: <http://blogs.eafit.edu.co/gris/?p=450>

¹⁴⁴ Juana Acosta, ídem.

¹⁴⁵ de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, “El Salvador Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992 1992 56,94444%; 1993 68,05556%.”

¹⁴⁶ Los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron un conjunto de acuerdos firmados el jueves 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, que pusieron fin a doce años de guerra civil en el país.

puesto que en la medida en que comienzan a desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. *“Cuanto menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”*.¹⁴⁷

- b) La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. *“Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva – de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”*.¹⁴⁸ Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática.
- c) El efecto nocivo de los boicoteadores: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, *“los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.”* Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stedman, *“1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de estos grupos”*.¹⁴⁹

Esta situación es ampliamente reconocida y ha motivado que la comunidad internacional le manifieste al Gobierno colombiano la importancia de actuar con celeridad en la implementación del Acuerdo.

En su comunicado en diciembre de 2016, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, manifestó: *“La ratificación del Acuerdo*

¹⁴⁷ B. Walter (1999), 134, Tomado de: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994)*.

¹⁴⁸ Al respecto: Ottaway Mariane, *think Again: National Building* EN: Foreign Policy Magazine, Carnegie Endowment for International Peace. Consultado en: <http://www.ceip.org/gfiles/publications>

¹⁴⁹ S. Stedman y D. Rotchild, *The Challenger o strategic coordination: Containing opposition an sustaining implementation of peace Agreements in Civil Wars*, International Peace Académie, 1-28, citado en: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994)*.P. 25.

*constituye un hito importante en el proceso de paz que reafirma las esperanzas de todos los colombianos por un futuro de paz y prosperidad después de décadas de conflicto. El Secretario General espera que todos los esfuerzos se dirijan rápidamente al arduo trabajo de implementación del acuerdo, con especial énfasis en poner fin a la violencia y traer los beneficios de la paz a las regiones y a las comunidades vulnerables más afectadas por el conflicto.”*¹⁵⁰

En junio de 2017, el actual Secretario General de las Naciones Unidas ha seguido con atención el proceso de implementación, y recientemente se manifestó alentando a la continuidad de los esfuerzos en esa tarea. *“El Secretario-General considera alentador el progreso realizado en la implementación del acuerdo de paz en Colombia, en particular con respecto a la finalización de la entrega ayer del primer 30 por ciento de las armas individuales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) a la Misión de Naciones Unidas. El Secretario-General exhorta ambas partes a continuar avanzando hacia mayores progresos en la implementación de sus respectivos compromisos plasmados en el acuerdo de paz y reitera la disposición de las Naciones Unidas para continuar apoyando el proceso de paz, según sea requerido.”*¹⁵¹

Por lo tanto, no cabe duda de que la celeridad en las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo es una condición indispensable para lograr la consolidación de la paz. Todos los factores identificados por la doctrina entran en juego en el caso colombiano y generan riesgos que solo pueden ser superados si el Estado actúa de forma ágil, promoviendo seguridad, confianza y debilitando las posibilidades de que terceros afecten nocivamente las condiciones necesarias para lograr la paz. Esta celeridad no solo ha sido reconocida por la doctrina y por las instancias internacionales, sino que esta misma Corte ha dado cuenta de ello en sus pronunciamientos. Por lo tanto, exigir una argumentación sobre la necesidad de acudir a una vía expedita para proferir las normas destinadas a la implementación del Acuerdo, es una postura desprovista de sentido, que contradice la jurisprudencia y desconoce la evidencia.

3. La integralidad del proceso de paz

Una posible vía argumentativa para sustentar que se hace necesario revisar la “estricta necesidad” de cada medida en que se haga uso de las competencias del Acto Legislativo 01 de 2016, es suponer que la diferencia en las materias

¹⁵⁰ Declaración del portavoz del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Colombia, Nueva York, 1 de diciembre de 2016. Resaltado fuera del original. Consultada de la página de internet: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2016/12/01/declaracion-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-de-naciones-unidas-sobre-colombia.html>

¹⁵¹ Declaración del Portavoz del Secretario General sobre Colombia, Nueva York 8 de junio de 2017. Resaltado fuera del original. Consultado de: <https://colombia.unmissions.org/declaracion-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-sobre-colombia-5>

de cada norma hace necesario analizar y valorar la urgencia de cada una de ellas de forma separada.

El problema de este argumento es que desconoce la naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia. La integralidad del proceso gira en torno a dos aspectos. El primero, en cuanto el proceso de paz en Colombia no se concentra en un solo asunto (como podría ser la amnistía), sino en todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz, incluyendo reformas institucionales y reformas destinadas a generar los cambios indispensables para la sostenibilidad de los efectos. El segundo significa que todas las medidas conexas con los acuerdos, son igualmente esenciales para el logro de la paz. Por lo tanto el proceso es uno solo y las medidas son inescindibles, con lo cual se evita, justamente, la desarticulación del proceso y el incumplimiento de ciertos aspectos del Acuerdo. Esto genera confianza en las partes y evita que se desfigure lo pactado.

El proceso colombiano hace por lo tanto parte del enfoque integral de la justicia transicional, que ha alcanzado un considerable nivel de aceptación en los últimos años. En su informe del 2004 sobre el *“Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las Sociedades que sufren o han sufrido conflictos”*, el Secretario General de las Naciones Unidas describe la justicia de transición como una *“variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”* (párr. 8). En la introducción del escrito, señala el Secretario: *“Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. Para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requieren una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades. De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas”*. Sobre el asunto de la integralidad señala el informe que *“23. Nuestra experiencia confirma que un planteamiento poco sistemático del Estado de derecho y la justicia de transición no arrojará resultados satisfactorios en una nación devastada por la guerra y marcada por las atrocidades. Las estrategias relativas al Estado de derecho y a la justicia, para ser eficaces, deben ser cabales y dar participación a todas las instituciones del sector de la justicia, tanto oficiales como no oficiales, en el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el sector, controlado y dirigido desde el país.”*¹⁵²

Según lo señaló el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012, *“La justicia transicional*

¹⁵²Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. 2004. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, UN/DOC/S/2004/616. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

implica la articulación de una serie de medidas, judiciales o extrajudiciales, y puede abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todas las anteriores, tal como ha reconocido el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Para el Relator, la práctica ha demostrado que las iniciativas aisladas y fragmentarias de procesos de paz, no logran resultados permanentes en la estabilidad de la transición. No basta con la justicia penal. *“Si se desarrollan en forma aislada, ni siquiera los procesos más rigurosos de búsqueda de la verdad son equiparados a justicia, ya que la revelación de la verdad no satisface plenamente la necesidad de una reparación adecuada. La justicia no solo obliga a conocer los hechos sino que también requiere actuar sobre la verdad descubierta. Del mismo modo, las reparaciones sin enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad o la reforma institucional son fácilmente interpretables como intentos de comprar la aquiescencia de las víctimas. Por último, las medidas de reforma de las instituciones, como la investigación de antecedentes y depuración del personal, también resultarán insuficientes a falta de los demás mecanismos, tanto para hacer frente a las violaciones como para garantizar que no se repitan”.*¹⁵³

En el mismo sentido se han pronunciado 5 de los 7 jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes, firmando en conjunto el voto concurrente del Juez García Sayán a la Sentencia sobre las Masacres del Mozote Vs. El Salvador (2012), sostuvieron:

“21. A partir del derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, de la Convención Americana, se pueden delinear algunos criterios fundamentales en la perspectiva de procesar estas tensiones, que en el fondo es la tensión entre justicia y reconciliación. 22. Un primer y obvio punto de partida es que la situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esa situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales. La clave está en construir el ejercicio de ponderación que procese de la mejor manera esa tensión entre justicia y terminación del conflicto para lo cual se debe considerar varios componentes, tanto judiciales como no judiciales. Que se orienten, simultáneamente, en la búsqueda de la verdad, justicia y la reparación. Esto se debe a que las demandas derivadas de masivas violaciones, **las respuestas a las secuelas dejadas por el conflicto y la búsqueda de la paz duradera,**

¹⁵³ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General. 2012. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. párr. 23

demandan de los Estados y la sociedad en su conjunto la aplicación de medidas concurrentes que permitan el mayor grado de atención simultánea a esos tres derechos. 23. En este contexto, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, deben ser entendidos como interdependientes. Solo la aplicación integrada de medidas en favor de las víctimas en todos esos ámbitos puede conseguir resultados eficaces y concordantes con el ordenamiento interamericano de derechos humanos. Así, la simple aplicación de sanciones penales, sin que ellas impliquen un serio esfuerzo de encontrar y decir la verdad en su conjunto, podría convertirse en un proceso burocrático que no satisfaga la pretensión válida de las víctimas de llegar a la mayor verdad posible. Por otro lado, el otorgamiento de reparaciones sin que se sepa la verdad de las violaciones ocurridas, y sin sentar condiciones para una paz duradera, sólo produciría un aparente alivio en la situación de las víctimas, pero no una transformación de las condiciones que permiten la recurrencia de las violaciones.”¹⁵⁴

Por lo tanto, la fortaleza de un modelo de justicia transicional, está en la capacidad de dar respuesta a múltiples derechos y objetivos en juego, y ello solo se logra a partir de la integralidad del modelo y de la interdependencia de las diferentes medidas para lograrlo.

En el ámbito nacional, la Comisión Asesora de Política Criminal también se ha alineado con este enfoque al recomendar que *“en el caso colombiano, habida cuenta de la magnitud y complejidad del problema por resolver después de casi cincuenta años de conflicto armado interno, así como de la ponderación necesaria entre los valores de la justicia y la paz, [...] el modelo de justicia posconflicto que deberá acompañar eventuales negociaciones futuras entre el Estado y las guerrillas, deberá ser un modelo holístico que integre, entre otros, dispositivos de castigo, verdad y memoria, reparación integral y aun, reformas institucionales”*.¹⁵⁵

En este sentido, como ya lo ha sostenido esta Corporación, existe una interrelación entre los diferentes elementos de la justicia transicional, que son fundamentales para lograr una paz verdadera:

“(i) la verdad será una condición para la paz si hace imposible denegar pasadas justicias; (ii) la verdad será una condición para la paz cívica mediante el screening de funcionarios y

¹⁵⁴ Voto concurrente del juez Diego García-Sayán sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso masacres del Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador de 25 de octubre de 2012. Los Jueces y Juezas Leonardo A. Franco, Margarette May Macaulay, Rhadys Abreu Blondet y Alberto Pérez Pérez se adhirieron al Voto. Negrillas fuera del texto original.

¹⁵⁵ Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá: Comisión Asesora de Política Criminal. Párr. 231

políticos que hayan colaborado con el régimen pre-transicional; (iii) la justicia transicional será una condición para la paz si satisface las demandas de retribución; (iv) la justicia distributiva será una condición de una paz duradera si determina las causas del conflicto; (v) justicia puede hacer evitar nuevos delitos pero hay que estimar si una paz a largo plazo justifica prolongar el conflicto. Por su parte, existen también múltiples relaciones entre los elementos de la justicia transicional: (i) La justicia sirve a la verdad, pues es un producto de los trabajos ordinarios de la justicia, (ii) La verdad también sirve a la justicia identificando a los perpetradores; (iii) la verdad también es un instrumento para dar justicia a las víctimas”¹⁵⁶.

La Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el carácter integral del modelo de justicia transicional adoptado en Colombia. Así, En la Sentencia C-579 de 2013 sostuvo la Corte: *“Dentro del diseño integral de los instrumentos de justicia transicional derivados del marco jurídico para la paz, la Ley Estatutaria deberá determinar los criterios de selección y priorización, sin perjuicio de la competencia que la propia Constitución atribuye a la Fiscalía para fijar, en desarrollo de la política criminal del Estado, los criterios de priorización.”* Y finalmente concluyó *“9.1. , la Corte encontró que: si bien la demanda se dirigía contra la expresiones “máximos”, “cometidos de manera sistemática” y “todos los”, contenidas en el inciso cuarto del artículo 1º, estas **se encuentran estrechamente vinculadas a un sistema integral de justicia transicional**, por lo cual era necesario pronunciarse sobre la totalidad del inciso.”*¹⁵⁷

En la Sentencia C-577 de 2014, al evaluar el Acto Legislativo 1 de 2012 sobre participación política de los desmovilizados dijo la Corte: *“parte de un proceso que tiene pretensiones de integralidad y, por tanto, resulta complemento de las medidas previstas para la investigación, sanción y juzgamiento de los máximos responsables en el artículo transitorio 66 de la Constitución, la participación en política es un elemento de naturaleza, condiciones y condicionamientos distintos de aquellos a los que se encuentra sometido el componente penal del marco transicional”*.¹⁵⁸

La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, pues el proceso debe ser entendido como un todo armónico e

¹⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) citando a ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 83 y 84; CROCKER, David: El rol de la sociedad civil en la elaboración de la verdad, en : Justicia Transicional, en : MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama : Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 124.

¹⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Negrilla fuera del texto original.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014 (MP Martha Victoria Sánchez Méndez).

inescindible, en el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas tiene consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz tienen un valor intrínseco por el aporte que hacen al proceso, pero también un valor extrínseco, por la relación que guardan con el sistema integral, de forma tal que su análisis no puede hacerse como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque se desnaturalizaría su verdadero sentido.

Por lo tanto, si la implementación del Acuerdo final debe realizarse con urgencia, y por ello fue reformada la Carta con el Acto Legislativo 01 de 2016, exigir un sustento sobre la estricta necesidad del uso de las competencias excepcionales, resulta totalmente redundante e inadecuado. El examen de conexidad de las medidas, con el que se establece la relación entre el Acuerdo y las normas proferidas no solo resulta pertinente y suficiente, sino que es además el que mejor se adapta al carácter integral del modelo de justicia transicional colombiano.

Por estas razones, no estoy de acuerdo con la realización de un examen de estricta necesidad a los Decretos Ley dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

**ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
A LA SENTENCIA C-730/17**

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de estricta necesidad no es exigible (Aclaración de voto)

REQUISITO DE ETRICTA NECESIDAD EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ-No se infiere del ordenamiento constitucional o internacional sobre la materia (Aclaración de voto)

La justicia transicional por su carácter excepcional y transitorio implica atenuar la intensidad del control de constitucionalidad en la consecución de los objetivos prevalentes de la paz, sin que por ello pueda entenderse la anulación del ejercicio de la función judicial. En consecuencia, no puede confundirse esta con la habilitación legislativa ordinaria de concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir decretos ley (art. 150. 10 C. Pol.)

Acompaño la sentencia C-730 de 2017 que declaró la exequibilidad del Decreto Ley 893 de 2017, el cual creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET; sin embargo, aclaro mi voto al considerar *inexigible* el requisito de *estricta necesidad* para efectuar el examen de constitucionalidad competencial sobre la normatividad de paz¹⁵⁹.

1. En la búsqueda del fortalecimiento de la revisión de constitucionalidad, y más tratándose de asuntos complejos, no solo es relevante atender el fondo perseguido como es la defensa material de los valores, principios y derechos en conflicto, sino también la *forma* o *competencia* como presupuesto de validez constitucional a través de una metodología de escrutinio judicial, que resulte *adecuada* y responda *objetivamente* a los imperativos constitucionales e internacionales sobre la materia analizada, la cual puede irse sofisticando o modificando en atención a los principios de interpretación conforme a la Constitución y de unidad constitucional.

El establecimiento de un test competencial no puede resultar de un ejercicio apriorístico -menos constituirse en un parámetro infranqueable-, que de verificarse obliga al Tribunal Constitucional a prescindir del requisito de evaluación al hacer parte de un proceso de construcción decisonal que debe guardar armonía con el ordenamiento constitucional e internacional de los derechos humanos y humanitarios. Por lo tanto, la rigurosidad en la

¹⁵⁹ Esta posición resulta más acorde con los lineamientos constitucionales e internacionales vigentes sobre derechos humanos y humanitarios, particularmente tratándose de la implementación de procesos de paz.

realización del juicio de validez competencial dependerá del referente constitucional y del valor otorgado a los bienes jurídicos en discusión objeto de ponderación.

2. El requisito de estricta necesidad, como uno de los presupuestos del test competencial sobre decretos leyes expedidos en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz, fue establecido en voces de quienes sostienen en la Corte su exigibilidad a partir de las sentencia C-699 de 2016¹⁶⁰ y desarrollado en la C-160 de 2017¹⁶¹ que declaró la inexecutable del Decreto ley 2204 de 2016¹⁶², entre otros, por el incumplimiento de dicho supuesto consistente en la falta de carga argumentativa mínima y la demostración de que las vías legislativas ordinarias o extraordinarias no eran idóneas para modificar la adscripción de la entidad.

Este requisito ha encontrado fundamento principal en los principios de separación de poderes y democrático¹⁶³, bajo una aplicación analógica de la

¹⁶⁰ Esta decisión declaró exequibles, por los cargos examinados, los artículos 1º y 2º, parciales, del Acto Legislativo 01 de 2016, constitutivo del procedimiento para la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la paz. Entre las consideraciones efectuadas pueden mencionarse: *“El Acto Legislativo establece que el Presidente de la República (...) tampoco puede regular otras materias que tienen estricta reserva de ley, y que no son expresamente mencionadas en la reforma. (...) Por tanto, se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2º demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento legislativo correspondiente.”* Finalmente, se concluyó que *“no se suprimen los controles interorgánicos que preserva el equilibrio entre los poderes públicos y aseguran la supremacía constitucional. (...) la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, (...) que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional.”*

¹⁶¹ Salvamento de voto de los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos, por cuanto *“si bien comparten el juicio de necesidad estricta (...), no le asiste razón a la Sala al considerar insuficiente la justificación de dicha necesidad y que, por el contrario, el decreto justifica satisfactoriamente (...).”* Del salvamento de voto del magistrado Rojas Ríos se extrae lo siguiente: *“Juicio sobre pertinencia de la medida no debe confundirse con un examen sobre la urgencia y la idoneidad de las vías ordinarias de producción normativa. (...) tal examen no debe confundirse con el juicio sobre la urgencia de la expedición del Decreto Ley, ni tampoco con un examen sobre la inidoneidad de las vías ordinarias existentes. Tal diversidad de juicios, (...) resultan propios de otra clase de facultades extraordinarias: aquellas que la Constitución le acuerda al Presidente de la República bajo estados de excepción, pero ajenos a las facultades otorgadas por el constituyente derivado en el Acto Legislativo No. 1 de 2016”.*

¹⁶² Modificaba la adscripción de la Agencia para la Renovación del Territorio del Ministerio de Agricultura al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

¹⁶³ En la sentencia C-160 de 2017 se expuso: *“El límite que se deriva del principio de separación de poderes y la vigencia del modelo constitucional democrático es el de necesidad estricta. (...) el carácter limitado de la habilitación legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate en el Congreso al conceder la autorización legislativa al Presidente, con precisión y claridad. Es por esta razón que, se insiste, la habilitación legislativa extraordinaria es limitada materialmente y tiene carácter excepcional, puesto que la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, (...). Esta condición de excepcionalidad exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales. (...) Ahora bien, la acreditación por parte del Gobierno del requisito de necesidad estricta, no se suplente simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, sino que exigen un estándar mayor, consistente*

metodología de examen constitucional empleada por la Corte en relación con los estados de excepción (conmoción interior, art. 213 superior) y las facultades extraordinarias (art. 150. 10 superior), según se desprende de la sentencia C-160 de 2017.¹⁶⁴

3. Empero, observada la Constitución Política y los tratados que se integran al bloque de constitucionalidad (art. 93 superior), que deben interpretarse no de manera desarticulada sino sistemática y teleológica (C-028 de 2006), no es factible desprender la exigencia de mayores requerimientos, como el criterio de necesidad estricta, que a los establecidos en dichos instrumentos jurídicos en orden a la relevancia constitucional de los bienes constitucionales en conflicto.

4. La Corte ha referido a **la paz** como un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política acogido por la Constitución, reconociéndole un triple carácter como derecho, deber y valor fundante de ese modelo¹⁶⁵. Como mandato de optimización esta Corporación ha resaltado la necesidad de garantizar el goce efectivo de la paz dada su condición de eje determinante y transversal de la Constitución¹⁶⁶, que no solo se encuentra consagrado en esta, sino en un conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos y humanitarios¹⁶⁷, que conforman el bloque de constitucionalidad.

Su carácter preponderante emana de la filosofía humanista que caracteriza a los Estados constitucionales de origen democrático y pluralista, cuya finalidad consiste en suplir el conflicto basado en la vía violenta por mecanismos pacíficos e institucionales de resolución de controversias¹⁶⁸, de ahí que a la Constitución se le haya catalogado como una herramienta para la paz. Este Tribunal ha sostenido que en contextos de transición de un conflicto armado hacia su terminación las medidas a adoptar revisten carácter especial, excepcional y transitorio¹⁶⁹. Así mismo, la ha identificado como una *justicia adaptada* a sociedades que se transforman después de un periodo de violación generalizada de derechos humanos, que por ende exige cierta *flexibilidad* al aplicar los principios que guían el ejercicio de la función judicial permitiendo que se cumplan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.¹⁷⁰

5. El Acuerdo Final para la paz fue suscrito el 24 de noviembre de 2016, previendo dentro de la agenda temática lo concerniente a la implementación, verificación y refrendación (punto 6), dentro del cual se establece el trámite

en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas.”

¹⁶⁴ Ibídem, puntos 71, 72, 92 y 93.

¹⁶⁵ Sentencia C-379 de 2016.

¹⁶⁶ Sentencia C-408 de 2017.

¹⁶⁷ Convenios de Ginebra (1949) y protocolos facultativos.

¹⁶⁸ Sentencias C-456 de 1997 y C-379 de 2016.

¹⁶⁹ Cfr. sentencia C-577 de 2014.

¹⁷⁰ Sentencia C-370 de 2006, C-379 de 2016, C-699 de 2016 y C-332 de 2017.

prioritario y urgente de ciertos proyectos y actos normativos así como un calendario durante los primeros doce meses tras la firma del mismo.

La negociación está concebida como un método no jurisdiccional de solución pacífica de las controversias que se confía a las partes en conflicto,¹⁷¹ por lo que la buena fe y la confianza de los negociadores se constituyen en aspectos decisivos para la consecución de la paz, al partir del consentimiento y compromiso mutuos¹⁷². Así en la rama ejecutiva reposa el deber social de propender por el logro y mantenimiento de la paz como principal responsable de garantizar la seguridad de los habitantes del territorio, pudiendo suscribir acuerdos destinados a la finalización del conflicto armado (art. 189.4 superior). Entonces, se pueden adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales oscilan entre las *soluciones pacíficas* hasta la utilización de *acciones coercitivas* (arts. 212 y 213 superiores). No obstante, según se ha explicado, “*los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna*”.¹⁷³

También se requiere la colaboración armónica de las demás ramas del poder público, bajo la separación de poderes, para la realización de sus fines (acción concurrente y coordinada, art. 113 superior), así como de la sociedad civil a través de los mecanismos de participación democrática.¹⁷⁴ Corresponde al Congreso de la República adoptar los actos normativos que desarrollen el Acuerdo Final para generar mayores consensos, garantías de participación y espacios de reflexión. Mientras que a la rama judicial en cabeza de la Corte Constitucional determinar la validez constitucional de los actos de implementación normativa, además de las competencias propias de los jueces ordinarios y administrativos.

6. El Acto Legislativo 01 de 2016 fue pensado para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Así el artículo 1º instituyó un procedimiento legislativo especial para la paz con el propósito de *agilizar y garantizar* la implementación del acuerdo y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto; por lo que de manera excepcional y transitoria se puso en marcha tal procedimiento por un periodo de 6 meses prorrogable por uno igual, determinando las reglas por la cual se rigen los *proyectos de ley* y de *acto legislativo*, que tendrán trámite preferencial y absoluta prelación. Igualmente, se determinó un procedimiento especial de control formal, además del control automático de constitucionalidad, cuyos términos se reducen a la tercera parte y no pueden ser prorrogados.

¹⁷¹ Sentencia C-048 de 2001.

¹⁷² Sentencia C-048 de 2001. Cfr. Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales. Michelle Mack (2008). Págs. 18-19.

¹⁷³ Sentencia C-456 de 1997.

¹⁷⁴ Sentencia C-379 de 2016.

Por su parte, el artículo 2º facultó al Presidente de la República para expedir *decretos con fuerza de ley* dentro de los 180 días siguientes a la vigencia del acto, que no podrá ser utilizada para expedir actos legislativos como tampoco leyes estatutarias, orgánicas, códigos, que no requieren mayorías calificada o absoluta, ni para decretar impuestos. Además, se previó un control de constitucionalidad automático posterior por la Corte dentro de los dos meses siguientes a su expedición. Este acto legislativo fue examinado en la sentencia C-699 de 2016, y declarado exequible, por los cargos examinados, los artículos 1º y 2º (parciales), al no constituir una sustitución de la Constitución.

Con posterioridad se aprobó el Acto Legislativo 02 de 2017 cuyo propósito es brindar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la paz, declarado exequible en la sentencia C-630 de 2017 en los términos de la decisión, donde se explicitó que la paz es un elemento fundamental de la Carta Política

7. El recuento anterior (puntos 4-6) resulta indispensable para sostener que de la Constitución Política -con las reformas introducidas por los actos legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017- es factible interpretar, como se sostuvo en la sentencia C-699 de 2016, que la metodología de análisis competencial para la expedición de decretos leyes por el Presidente de la República debe observar esencialmente los presupuestos: i) de conexidad objetiva, estricta y suficiente; así como ii) las exclusiones para expedir actos legislativos y leyes estatutarias, orgánicas, códigos, que necesitan mayorías calificada o absoluta, y decreten impuestos. Además, ello es fiel reflejo de la garantía del principio de separación de poderes.

8. No obstante, no comparto la exigencia del requisito adicional de *estricta necesidad* que se estableció en términos generales en la sentencia C-699 de 2016 y se concretó en la sentencia C-170 de 2017, al no inferirse del ordenamiento constitucional o internacional sobre la materia. En efecto:

8.1. La Carta Política y los tratados internacionales de derechos humanos y humanitarios reconocen a la paz un valor jurídico preponderante, toda vez que no son neutras al tomar partido por las soluciones pacíficas de los conflictos (preámbulo, arts. 22 y 95 C. Pol.) antes que por las acciones coercitivas (arts. 212 y 213 C. Pol.)¹⁷⁵. Por lo tanto, la aplicación analógica de la metodología empleada para los estados de excepción resulta equivocada dado que el parámetro de constitucionalidad que soporta un proceso de paz está dado en

¹⁷⁵ En la sentencia C-070 de 2009 la Corte luego de referir a los presupuestos para la declaratoria del estado de conmoción interior (fáctico, valorativo y suficiencia) que se desprenden del artículo 213 superior, sostuvo que el *principio de necesidad* (análisis de suficiencia) hace relación a que se entiende legítima tal declaración cuando se encuentre motivada en una grave perturbación del orden público y que atente contra la estabilidad institucional (arts. 213 C. Pol., 4 del PIDCP y 27 CADH), además que las facultades otorgadas solo podrán emplearse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado (art. 2, Ley Estatutaria 137 de 1994).

vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos¹⁷⁶.

8.2. La justicia transicional por su carácter *excepcional* y *transitorio* implica atenuar la intensidad del control de constitucionalidad en la consecución de los objetivos prevalentes de la paz, sin que por ello pueda entenderse la anulación del ejercicio de la función judicial. En consecuencia, no puede confundirse esta con la habilitación legislativa ordinaria de concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo para expedir decretos ley (art. 150. 10 C. Pol.)¹⁷⁷.

8.3. En la sentencia C-699 de 2016 se indicó que el Acto Legislativo 01 de 2016 y específicamente el artículo 2º contemplan *garantías suficientes* para evitar que el Congreso se vea privado de su competencia legislativa, dado que se limita a habilitar al Presidente de la República para ejercer facultades extraordinarias en orden a “*facilitar*” y “*asegurar*” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final. Entonces, la aprobación de dicho acto contentivo del procedimiento legislativo especial para la paz tuvo como fundamento *flexibilizar* el alcance de la reserva de ley ordinaria, bajo las salvedades establecidas (reserva especial o estricta de ley), para así permitir al ejecutivo disponer de un mayor margen de competencia en la implementación normativa que brinde garantías de oportunidad y efectividad del Acuerdo Final.

Además de estar habilitada excepcionalmente la concesión de tales facultades al ejecutivo dentro de la temporalidad prevista por el Acto Legislativo 01 de 2016, responde adecuadamente al Acuerdo Final que estableció la implementación normativa prioritaria y urgente, bajo el calendario establecido. Ello encuentra justificación por las implicaciones que tiene la suscripción e implementación de un proceso de paz, *verbi gratia*, el cese al fuego y de hostilidades, la dejación de armas y garantías de seguridad; los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición; la reincorporación de los menores reclutados; la descontaminación territorial de minas antipersonas; la búsqueda de personas desaparecidas; la concesión de amnistías; la incorporación política; entre otros.

Adicionalmente, el Acto Legislativo 02 de 2017 busca brindar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la paz, especialmente el cumplimiento de buena fe de sus contenidos y finalidades por los órganos y

¹⁷⁶ Sentencia T-102 de 1993.

¹⁷⁷ En la sentencia C-634 de 2012 la Corte señaló que el legislativo podrá conceder las facultades extraordinarias: (i) respetando un límite temporal (seis meses); (ii) precisando las facultades extraordinarias; y (iii) constatando el supuesto de hecho sobre la necesidad o la conveniencia pública de la medida. Además, (iv) deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno; (v) su aprobación requiere la mayoría absoluta; (vi) el Congreso podrá, en todo tiempo, modificar los decretos leyes; y (vii) sobre ciertas materias no podrá operar la delegación legislativa por estar sometidas a reserva de ley, tal es el caso de la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco o el decreto de impuestos.

autoridades del Estado, y la realización de los mejores esfuerzos para cumplir lo acordado.

De esta manera, tales actos legislativos obran a favor de ampliar excepcional y transitoriamente las potestades del ejecutivo para legislar sobre determinados asuntos paz, imponiendo a su vez límites y controles, que responden a la inmediatez y necesidad de implementación dadas las implicaciones del tránsito hacia la paz, por lo que no era posible a la Corte establecer mayores requerimientos constitucionales que a los previstos por la propia Constitución.

8.4. La reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 01 de 2016, tuvo por finalidad brindar *celeridad* al proceso de formación normativa, toda vez que su trámite por ley ordinaria resultaría incompatible con la implementación *ágil y eficiente* que reclama el Acuerdo Final. Las experiencias internacionales sobre la celebración de acuerdos de paz han expuesto las dificultades para cumplir lo pactado, particularmente la fase siguiente a la suscripción (implementación) al estar precedida de riesgos e incertidumbres que con el paso del tiempo pueden llevar al fracaso del proceso de paz. De ahí que la paz negociada demande prontitud y eficiencia en sus ejecutorias y no sujeción al ritmo ordinario,¹⁷⁸ por lo que la creación jurisprudencial del presupuesto de estricta necesidad va en contravía de lo dispuesto en la Carta Política.

8.5. La deferencia hacia el ejecutivo para la expedición de decretos leyes que en principio comprendan reserva de ley ordinaria, finalmente se sujeta a controles por las demás ramas del poder público, como la revisión automática y posterior por la Corte Constitucional que comprende la validez constitucional formal, competencial y material. De esta forma, se garantiza igualmente el principio de separación de poderes.

Incluso se previó para la revisión de constitucionalidad la reducción de los términos para decidir, conocida como vía rápida o *fast track*, para así garantizar de manera congruente la implementación normativa oportuna y eficaz.

En suma, la exigencia del requisito de *estricta necesidad* resulta irrazonable y desproporcionada, por no haber sido prevista normativamente ni poder inferirse por el intérprete autorizado de la Constitución. Con ello se instituyó una revisión de constitucionalidad aún más estricta que la establecida por la propia Constitución a través del test competencial, desatendiendo además los parámetros internacionales en materia de paz y justicia transicional, que termina por romper con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final, y de ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Cfr. sentencia C-699 de 2016.

¹⁷⁹ Cfr. sentencias C-699 de 2016 y C-332 de 2017 que examinaron el Acto Legislativo 01 de 2016.

El reconocimiento de la paz como eje fundacional resultó tardío. La mayoría de la Corte hoy sostiene la no exigibilidad del requisito de estricta necesidad, por lo que se torna imperativo avanzar en la modificación de tal precedente para la garantía de los principios de interpretación conforme a la Constitución y de unidad constitucional, y línea futura a observar.

Fecha *ut supra*,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA C-730/17**

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEY-
Necesidad de adoptar un fallo de carácter interpretativo o condicionado
(Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente RDL-026

Control automático de constitucionalidad
del Decreto Ley 893 de 2017, *“Por el cual
se crean los Programas de Desarrollo con
Enfoque Territorial - PDET”*.

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones por las cuales salvo parcialmente mi voto en la decisión adoptada por la Sala Plena, en sesión del 12 de diciembre de 2017, en la cual se profirió la sentencia **C-730 de 2017**.

A través de la presente sentencia, la Corte analizó la constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017, expedido en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República a través del Acto Legislativo 1º de 2016. Por medio de este Decreto Ley se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–.

2. En la sentencia, la Sala Plena constató el cumplimiento de los requisitos formales para la expedición de este tipo de normas (temporalidad, unidad de materia, conexidad y necesidad estricta). De igual manera, se verificó que en el decreto ley no se hubieran consagrado materias que por su contenido fueran exclusivas de leyes estatutarias, orgánicas, códigos o relativas a impuestos. Y, especialmente, se estipuló que los PDET consagrados en el decreto atienden a una lógica de coordinación, concurrencia y subordinación en relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los otros instrumentos de planeación a nivel territorial.

Asimismo, se comprobó que el decreto ley contiene regulaciones específicas aplicables a aquellas ocasiones en que los PDET se implementen en territorios colectivos de comunidades étnicas. Por lo cual, se consideró que no concurría

el deber constitucional de realizar una consulta previa general de la normativa con dichas comunidades.

Posteriormente, la sentencia realizó el análisis particular de cada artículo, y de manera general, concluyó que los contenidos de la normativa 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.*” Así mismo, indicó que la normativa permite la realización de los derechos de participación ciudadana y a la reparación colectiva de las víctimas del conflicto armado, entre otros.

Debido a lo anterior, la Corporación decidió declarar la **EXEQUIBILIDAD** pura y simple de todo el Decreto Ley 893 del 28 de mayo de 2017.

3. Como lo anuncié en la Sala Plena, respecto de la decisión adoptada, salvé parcialmente mi voto porque considero que algunos de los artículos estudiados debieron ser condicionados de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la sentencia. Lo anterior, debido a una razón básica de técnica constitucional que ha sido reiterada en copiosa jurisprudencia de esta Corporación: cuando la Corte Constitucional estudia la constitucionalidad 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 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, con lo que se respeta el modelo constitucional adoptado en Colombia desde 1991.

En efecto, desde el cambio de modelo jurídico que se dio por el paso del Estado Liberal al Estado Social de Derecho, es claro que dicha consagración (*social de derecho*) no es retórica, sino que tiene implicaciones palpables respecto del deber de preservar y garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y de las normas constitucionales, como fines primordiales de la actividad estatal. Dicho modelo trae consigo un principio básico para la actividad el juez constitucional que es **la supremacía constitucional** al interpretar las normas sometidas al control de constitucionalidad (artículo 4 Superior). Este principio hace aún más evidente que en el sistema jurídico colombiano la norma superior tiene eficacia directa y obligatoria, lo que supone la vinculación imperativa de los jueces, tribunales y demás operadores jurídicos.

Ahora bien, dentro de ese mismo modelo constitucional, es claro que en principio y por regla general, la labor de la Corte Constitucional está circunscrita a ser un “*legislador negativo*”; es decir, tiene la labor de verificar

si una norma es o no constitucional y así determinarlo. Sin embargo, en algunos casos, *“la Corte no sólo debe intervenir en debates hermenéuticos sobre el alcance de las disposiciones sometidas a control, sino que, además, debe fijar la interpretación legal que resulta autorizada constitucionalmente, esto es, señala la forma cómo debe interpretarse la ley y cómo no debe hacerse.”*¹⁸⁰ (Negrilla agregada)

Lo anterior, pues a través de fallos interpretativos o condicionados, la Corte cumple integralmente su función de armonizar las leyes con la Constitución y, a su vez, respeta y aplica el principio democrático o de conservación del derecho, pues elige mantener la norma, pero excluye en la parte resolutive la interpretación que no es coherente con la Carta Política. Así, en relación con las sentencias de constitucionalidad condicionada, esta Corporación estableció en **sentencia C-820 de 2003**¹⁸¹, que:

“... si una disposición legal admite varias interpretaciones, de las cuales algunas violan la Carta pero otras se adecuan a ella, entonces corresponde a la Corte proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimas constitucionalmente.

En este caso, la Corte analiza la disposición acusada como una proposición normativa compleja que está integrada por otras proposiciones normativas simples, de las cuáles algunas, individualmente, no es admisible, por lo cual ellas son retiradas del ordenamiento. De hecho, se entiende este tipo de sentencias como una necesidad para el juez constitucional, que no puede adoptar una decisión de exequibilidad pura y simple porque desconocería su función de salvaguardar la integridad de la Constitución, en tanto que estaría admitiendo la permanencia en el ordenamiento jurídico de leyes que admiten interpretaciones contrarias a la Carta.

Pero, tampoco puede adoptar una decisión de inexequibilidad porque afectaría el principio democrático que exige la aplicación de los principios de conservación del derecho e in dubio pro legislatoris, con lo cual también se afectaría la supremacía e integridad de la Constitución.”

Así, 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

¹⁸⁰ C-820 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁸¹ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

razones básicas de seguridad jurídica para los ejecutores de las disposiciones y la ciudadanía en general.

4. En este caso, a pesar de que varias normas sobre el enfoque reparador de las prestaciones sociales a cargo del Estado, el derecho a la participación y la consulta previa (artículos 4º numeral 6º, 5º, 12) propiciaban esta discusión, la mayoría de la Sala optó por pronunciarse sobre ellas solo en la parte motiva, sin dejar clara la conclusión del ejercicio en la parte resolutive.

4.1 En efecto, en el análisis del **artículo 4º, numeral 6º**, que hace referencia al enfoque reparador que deben tener los PDET, la sentencia evidenció expresamente que “... la Corte Constitucional observa que el concepto de “enfoque reparador” admite dos aproximaciones...” En resumen, las dos visiones posibles del numeral consistían en que: (i) tal lectura agotaba el derecho a la reparación individual y colectiva que es reconocido a las víctimas a nivel nacional e internacional; o (ii) que el mismo se interpretara como un componente de este derecho, sin que se entendiera satisfecho por la sola presencia de los PDET en territorios donde viven las víctimas.

Después de un ejercicio argumentativo importante, a partir del cual quedó claro que la Corte Constitucional ya había abordado este problema respecto de otras medidas de asistencia social integral, con impacto en salud, educación, subsidios, entre otros, la sentencia destacó que “*las víctimas tienen derecho a medidas de diferente índole*” y que “*estas medidas sociales no sustituyen, per se, la reparación individual ni colectiva, a no ser que estén asociadas a daños directos causado por hechos victimizantes...*”¹⁸².

Así mismo, concluyó contundentemente que la obligación de reparar a las víctimas no se podían entender agotada con la focalización de medidas de asistencia social en algunos territorios, pues ello haría inocuo el derecho de las víctimas a la reparación, “*ya que recibirían por ese concepto medidas a las que tienen derecho todas las personas y a las que podrían acceder por otras razones como la vulnerabilidad socioeconómica o la discriminación, mas no por el hecho específico y diferencial de haber sufrido graves violaciones a los derechos humanos.*”

¹⁸² Para explicar esta relación entre medidas de asistencia social y derecho a la reparación, la sentencia acudió especialmente a lo establecido en la Ley 1448 de 2011: “*Así ha sido definido por el parágrafo del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011:*

“**PARÁGRAFO 1º.** Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas.

No obstante este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas”.

Debido a lo anterior, en la parte motiva determinó que “**el enfoque reparador de los PDET no se agota en la asistencia social dirigida a la población en general**”, por lo que “*sería desacertado entender que el derecho a la reparación de las víctimas se suple con la oferta social estatal, ignorando los daños específicos que han sufrido y la obligación de garantizar el derecho a la reparación*”.

Así mismo, determinó que “*las autoridades pueden y deben armonizar su obligación de reparar a las víctimas con otras obligaciones del Estado frente a otras poblaciones de especial protección constitucional, priorizando en los PDET la puesta en funcionamiento de medidas de reparación colectiva incluidas en los planes de reparación colectiva aprobados en virtud de la política pública de Atención y Reparación Integral a Víctimas, cuya obligación de implementación se podrá ponderar con otras obligaciones del Estado en el territorio dentro de criterios de priorización y gradualidad en el cumplimiento de las mismas*”.

Evidentemente, estas últimas dos consideraciones no son razones accesorias o circunstanciales en la decisión que adoptó la Corte Constitucional (*obiter dicta*), sino que atendían a la necesidad de armonizar el artículo 4º numeral 6º del Decreto Ley 893 de 2017 con la Constitución; es decir, formaron parte de la razón para que la Sala Plena entendiera que la norma era constitucional bajo un entendido específico del concepto de “*efecto reparador*” de los PDET, con lo cual se excluyó de manera tajante la aproximación contraria. En esa medida, y como se efectuó en la **sentencia C-462 de 2013**¹⁸³ (citada como precedente en este fallo) **la norma debió ser condicionada en la parte resolutive**¹⁸⁴.

4.2 Una situación similar ocurrió con el **artículo 5º** de la norma evaluada, relacionado con el derecho a la participación de los ciudadanos en todo el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET.

En relación con la expresión “*de acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región*”, contenida en este artículo, la Corte enfrentó acusaciones de inconstitucionalidad desarrolladas por algunos intervinientes, quienes explicaban que una cláusula tan abierta e indeterminada, permitiría que las autoridades locales fueran las que determinaran las formas, los mecanismos y

¹⁸³ M. P. Mauricio González Cuervo.

¹⁸⁴ En efecto, el numeral décimo segundo de la Sentencia C-462 de 2013 (M. P. Mauricio González Cuervo) se decidió: Décimo Segundo.- En relación con el párrafo tercero del artículo 132 de la ley 1448 de 2011:

(ii) Declarar EXEQUIBLE las expresiones “y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional: I. Subsidio integral de tierras; II. Permuta de predios; III. Adquisición y adjudicación de tierras; IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva”, contenidas en el párrafo 3º del artículo 132 de la ley 1448 de 2011, **en el entendido que tales mecanismos son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero.**

las metodologías de los procesos participativos, en desmedro del desarrollo normativo y jurisprudencial sobre el derecho a la participación.

Después de evidenciar que la expresión podría llegar a tener el alcance referido por los intervinientes, la Sala Plena precisó que ***“la expresión no debe ser entendida como una limitación al derecho a la participación, sino como una cláusula que permite que los mecanismos de participación de los PDET se adapten a la realidad de cada territorio, para evitar así la adopción de fórmulas o metodologías inflexibles y definidas para todo el país, sin tener en cuenta las particularidades del territorio en el que se van a aplicar”***.

Una vez más es evidente que la Corte, como órgano encargado de salvaguardar la integridad de la Constitución y de armonizar las leyes de inferior jerarquía con ésta, en este caso estaba obligada a excluir del ordenamiento jurídico la interpretación del artículo 5° que propendía por entender que la norma era una patente de corso para que las autoridades locales definieran libremente las formas, los mecanismos y las metodologías de los procesos participativos dirigidos a definir los PDET. **Por ende, el condicionamiento debió quedar en la parte resolutive de esta sentencia.**

4.3 Por último queda el reproche relacionado con el **artículo 12** del Decreto Ley 893 de 2017, que establece que los PDET, cuya realización esté proyectada para hacerse en los municipios priorizados 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, que sea acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o sus equivalentes.

En torno a este artículo, muchos intervinientes expresaron sus reparos y solicitaron la declaratoria de inexequibilidad de la expresión *“mecanismo especial de consulta”*; o en su defecto, pidieron que se condicionara la norma para que ninguna autoridad nacional o local entendiera que ese *“mecanismos especial”* era uno diferente al de consulta previa, previsto desde antaño en el ordenamiento constitucional.

Para dar respuesta a estos reparos, la sentencia de la cual me aparto parcialmente, revisó distintas fuentes interpretativas como las referencias establecidas en el Capítulo Étnico y en el de Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz, para concluir que todo el proceso debía tener como eje transversal la protección de los derechos de las comunidades.

En consecuencia, precisó contundentemente en la parte motiva que: ***“... la Corte declarará la constitucionalidad de la expresión “mecanismo especial de consulta” contemplada en el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, bajo***

el entendido de que este mecanismo es adicional y no excluye la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a las comunidades étnicas.”

En este punto, se reitera la ausencia de técnica constitucional pues ante la contundencia de los argumentos expuestos en la parte motiva, la Sala Plena debió emitir una sentencia modulada para determinar la naturaleza del referido “*mecanismo especial*” y su concurrencia con el derecho reconocido nacional e internacionalmente a las comunidades étnicas a la consulta previa de los programas que se adelanten en sus territorios o que tengan una incidencia directa sobre sus usos y costumbres.

5. Establecidos los motivos del presente salvamento de voto, considero importante resaltar que la emisión de sentencias moduladas (integradoras o interpretativas), cuando las mismas son necesarias de conformidad con lo establecido por la jurisprudencia constitucional, no hace parte de un ejercicio *caprichoso* de la Corte Constitucional sino que, como se indicó, atiende al modelo constitucional adoptado en 1991, que se fundamenta en la eficacia directa de las normas superiores, en la cláusula del Estado Social de Derecho y en el respeto y garantía real de los derechos fundamentales.

En efecto, el hecho de que la interpretación autorizada conforme a la Constitución esté en la parte resolutive de las sentencias, hace que la misma sea vinculante para las demás autoridades públicas y para los privados, por lo mismo, no es arbitraria sino que desarrolla plenamente la eficacia directa de la Constitución. Es decir, tiene una amplia incidencia en la obligatoriedad y la eficacia de la Carta, según lo establece el artículo 48 de la Ley 270 de 1996 (*Estatutaria de la Justicia*) que precisa:

“ARTÍCULO 48. ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EN EL EJERCICIO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL. <CONDICIONALMENTE exequible> Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto:

*1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, **sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive.** La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. La interpretación que por vía de autoridad hace, tiene carácter obligatorio general...”*

A partir de lo anterior, y como claramente lo explicó **la sentencia C-820 de 2003**¹⁸⁵, es evidente que el control de constitucionalidad de la ley tiene una incidencia normativa indiscutible “*porque esta Corporación no podría*

¹⁸⁵ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

salvaguardar la integridad de la Constitución, tal y como se lo ordena el artículo 241 de la Carta, si no tiene claro el sentido de las disposiciones legales que deben compararse con las normas superiores que se acusan como infringidas¹⁸⁶; o tampoco si ejerce el control de constitucional sobre textos normativos que no coinciden con la praxis ni con su aplicación generalizada y dominante por parte de las cortes¹⁸⁷; ni cuando en un mismo texto legal encuentra normas conformes y otras contrarias a la Constitución¹⁸⁸; ni cuando el texto legal es inconstitucional no por lo que dice sino por lo que deja de decir, esto es, cuando se presenta una inconstitucionalidad por omisión¹⁸⁹; ni podría proteger los derechos fundamentales amenazados o vulnerados con la aplicación concreta de la ley¹⁹⁰, entre otras razones.”

Así, sin desestimar la importancia de la parte motiva de las sentencias, es evidente que si existen dos interpretaciones de una disposición normativa, de las cuales una es constitucional y la otra no, la Corte debe determinar la exclusión del ordenamiento jurídico de la interpretación inconstitucional **en su parte resolutive**.

¹⁸⁶ En relación con este tema, la Corte claramente explicó: “el control de constitucionalidad es un juicio relacional de confrontación de las normas con la Constitución, lo cual hace inevitable que el juez constitucional deba comprender y analizar el contenido y alcance de las disposiciones legales bajo examen. En ese orden de ideas, el análisis requiere una debida interpretación tanto de la Constitución como de las normas que con ella se confrontan”. En este mismo sentido, C-135 de 1994, C-496 de 1994, C-389 de 1996, C-4888 de 2000, C-128 de 2002, entre otras.

¹⁸⁷ En cuanto a la interpretación legal en su dimensión práctica, recuérdese lo dicho por esta Corporación en sentencia C-557 de 2001: “Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (*i.e.* su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (*i.e.* ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada... Además, observar el derecho viviente en las providencias judiciales es necesario para evaluar si el sentido de una norma que el juez constitucional considera el más plausible, es realmente el que se acoge o patrocina en las instancias judiciales. Por ello, atender el derecho vivo es una garantía de que la norma sometida a su control realmente tiene el sentido, los alcances, los efectos o la función que el juez constitucional le atribuye”. Al respecto, entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-1436 de 2000, C-426 de 2001, C-047 de 2001.

¹⁸⁸ La Corte explicó claramente este supuesto en sentencia C-128 de 2002, así: “si la norma admite varias interpretaciones y todas son constitucionales, la Corte no debe entrar a determinar con autoridad el sentido legal, pues esa labor corresponde a los jueces ordinarios. Si la situación es la contraria, esto es, que todas las interpretaciones posibles son inconstitucionales, la Corte debe retirar del ordenamiento el precepto acusado. En tercer lugar, si la norma admite varias interpretaciones, unas acordes con la Constitución y otras que no lo son, la Corte mantendrá la disposición en el ordenamiento pero excluirá del mismo, a través de una sentencia condicionada, los entendimientos de la misma que contraríen los principios y valores constitucionales. Sólo así, y en desarrollo del principio de conservación del derecho, puede la Corte preservar la integridad y supremacía de la Carta, sin desconocer la libertad de configuración del legislador”. Entre muchas otras, pueden verse las sentencias C-1255 de 2001, C-426 de 2001, C-380 de 2000, C-836 de 2001.

¹⁸⁹ En cuanto a las soluciones a la inconstitucionalidad por omisión que se ofrecen en el constitucionalismo contemporáneo, la Corte dijo: “i) puede recurrir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, a fin de establecer un plazo prudencial para que el legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada¹⁸⁹ y, ii) puede ser la Corte quien llene ella misma el vacío legal que produce la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora, que permita una respuesta constitucional al vacío de regulación, mediante un nuevo precepto “que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal”. En este mismo sentido, sentencias C-109 de 1995, C-427 de 2000, C-802 de 2002, C-662 de 2004 y C-141 de 2001, entre otras.

¹⁹⁰ No debe olvidarse que, de un lado, el artículo 4º de la Constitución señala que, “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales” y, de otro, los artículos 86 y 241 de la Carta encomiendan a los jueces y a la Corte Constitucional la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública o algunos particulares.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

’+