

Bogotá D.C., junio 29 de 2017

HH. Magistradas y Magistrados

Corte Constitucional

Atención: H.M. Antonio José Lizarazo Ocampo

Asunto: Intervención en el marco del control automático de constitucionalidad del Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET". Expediente RDL-026.

Esther María Gallego Zapata, Coordinadora Nacional de la Ruta Pacífica de las Mujeres; Alejandra Coll Agudelo, asesora jurídica de la misma organización; Fabio Velásquez, Presidente Ejecutivo de Foro Nacional por Colombia; Antonio Madariaga Reales, Director Ejecutivo de la Corporación Viva la Ciudadanía; Ricardo Jaramillo Rincón, asesor de la misma organización, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, tenemos el gusto de dirigirnos a esta Honorable Corte, con el fin de solicitar respetuosamente declare la constitucionalidad del Decreto 893 de 2017, "Por el cual se crean los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET."

Consideraciones generales

El artículo 22 de la Constitución Política de Colombia define la paz como un derecho de la población y por tanto faculta al gobierno nacional a realizar las acciones necesarias dentro del ordenamiento jurídico para garantizar el goce efectivo de este derecho, tal como se produjo con el acuerdo final para la terminación del conflicto armado firmado por la guerrilla de las FARC y el gobierno nacional como representante de la sociedad colombiana. Como parte del acuerdo, le corresponde al Estado implementar sus disposiciones en los tiempos y plazos fijados en la agenda de trabajo. Una de estas responsabilidades es la elaboración de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) establecidos mediante el Decreto 893 de 2017, promulgado en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, que le otorga al gobierno nacional la facultad legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza material de ley en esta materia. Los PDET también cumplen los requerimientos establecidos en las sentencias de la Corte Constitucional C-699 de 2016, y C-160 y C-174 de 2017, que le han dado a los decretos expedidos por el gobierno nacional el carácter de dispositivos normativos para asegurar el desarrollo integral del Acuerdo Final.

El acuerdo señala que sólo superando las condiciones sociales económicas políticas y culturales que han generado el conflicto armado será posible establecer las bases duraderas y estables para la paz territorial en el país. En este sentido, los PDET son instrumentos esenciales en la construcción de la reforma rural y la solución al problema de las drogas de uso ilícito en los territorios que históricamente han vivido la violencia. 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.

Además, tienen un componente de participación ciudadana a partir de la concertación con las autoridades locales y las comunidades sobre los aspectos de partida en cada espacio local, la decisión sobre los planes de acción que acompañan a los PDET, la ejecución y el seguimiento de los programas y proyectos incluidos en estos planes. La apuesta aquí es avanzar en la superación de las

fracturas territoriales generadas por el conflicto armado en la implementación de los acuerdos entre el gobierno y las FARC-EP a través de un conjunto de instrumentos de política pública que las instituciones gubernamentales deberán poner en marcha. En efecto, el Estado deberá desarrollar políticas y programas encaminados a promover y fortalecer los espacios y los mecanismos de participación existentes; realizar los ajustes normativos e institucionales necesarios para que la nueva arquitectura institucional funcione; promover eventos de encuentro y de deliberación pública y de diálogo con la ciudadanía; y definir agendas de trabajo para la promoción de la participación y el desarrollo concertadas con las comunidades étnicas.

Consideraciones específicas

1. Finalidad

Hay cuatro elementos relacionados con la finalidad de los PDET que consideramos relevantes argumentar a favor de su constitucionalidad:

- a) Instrumento de paz territorial: Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET son uno de los principales instrumentos de territorialización con los que cuenta el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, no solamente el punto sobre Reforma Rural Integral, y está dirigido principalmente a abordar desde una perspectiva integral las problemáticas socioeconómicas de la ruralidad del país.
- b) Promoción de consensos políticos: Los PDET son un instrumento que promueve la deliberación para llegar a consensos políticos sobre las prioridades del desarrollo en comunidades que no han podido hacerlo. Son un mecanismo para construir confianza entre las entidades del Estado, las comunidades, las víctimas y la población desmovilizada, entendiendo que la paz es un proceso que se construye en forma colectiva y paulatina y que requiere como condiciones: la generación y distribución justa y equitativa de la riqueza; la posibilidad de construir individual y colectivamente horizontes deseados y tener los medios para caminar hacia ellos; la deliberación y la confrontación de opiniones y la construcción de acuerdos desde proyectos políticos diversos e, incluso, opuestos.
- c) Viabilidad financiera de la implementación: La implementación de los PDET y su articulación con los planes de desarrollo locales se relaciona con la eliminación de obstáculos para el acceso de la población campesina a los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural; la divulgación, la capacitación y la asistencia técnica de los proyectos productivos de economía familiar; la financiación a través de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para la población de bajos ingresos; y la participación equitativa las comunidades en las tareas derivadas de los acuerdos en diferentes órganos de decisión, planeación y seguimiento a nivel territorial, incluyendo la perspectiva de las mujeres en las demandas de los pobladores y la definición de un sistema sostenible que les permita a las familias rurales estructurar un proyecto de vida alrededor de la tierra y la producción agropecuaria. Estos instrumentos contemplan además, la articulación con los Planes de Desarrollo, tanto del nivel nacional como del nivel territorial, establecidos en la Ley 152 de 1994 y los esquemas de ordenamiento planteados en la Ley 388 de 1997, teniendo en cuenta que los municipios con mayor presencia del conflicto armado son municipios clasificados como rurales y rurales dispersos, con baja capacidad institucional y

con necesidades de inversión que superan las posibilidades de las autoridades locales en el marco del Estado Social de Derecho establecido en la Constitución de 1991.

- d) Instrumento que promueve la representación política: Teniendo en cuenta que las zonas priorizadas para los PDET coinciden con las propuestas en el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 del Senado, se configuran como un mecanismo que coadyuva la representación política de territorios que han sido históricamente excluidos tanto de los beneficios del desarrollo como de la posibilidad de intervenir en la deliberación política representativa.

2. Conexidad estricta y suficiente con el Acuerdo de Paz.

El Decreto que nos ocupa, aborda uno de los ejes centrales del Acuerdo de Paz en su punto relativo a Reforma Rural Integral. Como expresaremos más adelante, consideramos que este Decreto tiene conexidad estricta y suficiente con el Acuerdo Final, en el entendido en que crea una herramienta de implementación regional de todas las medidas del Acuerdo de Paz, haciendo énfasis en las relativas al desarrollo del campo colombiano.

Los PDET fueron creados en el Marco del punto 1 del Acuerdo Final buscando dotar a las autoridades de un marco jurídico que les permita implementar el Acuerdo Final, estableciendo un presupuesto específico y metas concretas. Consideramos que la constitucionalidad del Decreto que nos ocupa es un elemento necesario para la cumplida aplicación del Acuerdo de Paz en las zonas en donde se presentó un mayor impacto del conflicto armado. Los PDET tienen entonces una relación íntima con el Acuerdo de Paz, dado que se constituyen en una herramienta de implementación y concreción específica del punto de Reforma Rural.

Este Decreto por su parte establece una priorización territorial para iniciar la implementación del Acuerdo de Paz, que resulta necesaria para dar inicio a la materialización de las medidas específicas incorporadas para la población más vulnerable.

Por lo anterior, consideramos que existe una conexidad estricta, directa y suficiente con el Acuerdo Final, en particular con el punto relativo a Reforma Rural Integral. A su vez, evidenciamos que el Decreto que nos ocupa cumple con los requisitos formales establecidos por el Acto Legislativo 01 de 2016, por cuanto fue expedido en el marco de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por parte del Congreso, dentro del término de 180 días en donde se le permitió regular aspectos relativos a la implementación del Acuerdo de Paz.

El decreto que nos ocupa no regula de forma directa temas relacionados con Derechos fundamentales o que tengan reserva legislativa por requerir una mayor deliberación democrática. En este entendido, el Decreto 893 de 2017 no representaría una vulneración al principio de separación de poderes, toda vez que está enmarcado exclusivamente en la implementación operativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, bajo el principio de conexidad estricta, necesaria y suficiente, en el marco de lo establecido por este Tribunal en la Sentencia C-669 de 2016.

3. Estricta necesidad

El nuevo orden legal y constitucional al que se ve abocado el país en el contexto de implementación del Acuerdo de Paz implica la creación de instituciones y mecanismos de implementación en el menor tiempo posible. Este mismo tribunal en decisiones anteriores, ha expresado que se hace perentorio expedir reglamentaciones por parte del ejecutivo, que den vida jurídica al Acuerdo Final.

De la misma forma, de los PDET tendrán dentro de su contenido un capítulo sobre implementación del acuerdo final en lo territorial, del que depende el presupuesto y y las acciones que se pueden ejecutar desde las alcaldías y gobernaciones para la implementación de las medidas del acuerdo final.

Una pronta implementación de lo acordado, resulta esencial para lograr que el acuerdo de paz no pierda vigencia. En este sentido vale recordar experiencias como la guatemalteca, en donde 20 años después, aún se están presentando leyes que buscan implementar el acuerdo de paz firmado en ese país a finales de los 90's.

La rápida actuación del ejecutivo es fundamental para que el Acuerdo Final sea una realidad en las regiones. Los PDET incluyen además un mecanismo específico para la concreción de derechos fundamentales de las comunidades campesinas, tales como el acceso a salud, servicios públicos, entre otros.

El punto 1 de Acuerdo busca reducir la brecha en desarrollo social que vive el campo colombiano. Según datos del PNUD, las mujeres campesinas Colombianas viven mayores niveles de pobreza que el resto de población rural. Los objetivos de los PDET, según aparece en el articulado del Decreto 893, buscan justamente concretar este objetivo mediante el diseño de un plan concreto, contextualizado en las 16 regiones seleccionadas.

Consideramos que, de declararse inexecutable el Decreto que nos ocupa, la implementación del Acuerdo de Paz se vería seriamente afectada, y se perdería una oportunidad concreta para mejorar la calidad de vida de poblaciones especialmente afectadas por el conflicto y las condiciones de exclusión que se viven en el campo colombiano, tales como las mujeres campesinas.

Además de lo expuesto en el numeral 4 de las consideraciones generales del Decreto 893 de 2017 acerca de la necesidad estricta, la exigencia de medidas urgentes frente a este tema ha sido ampliamente diagnosticada, entre otros en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 *Colombia rural. Razones para la Esperanza*¹ y el informe *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*², elaborado por la Misión para la Transformación del Campo en 2016. Los documentos coinciden al señalar el inaplazable menester de diseñar e implementar instrumentos que promuevan la inclusión social y productiva de la población rural, generen condiciones para la seguridad humana y el goce efectivo de derechos y coadyuven al desarrollo institucional. Consideramos que el diseño de los PDET, en la medida en que se implementen con amplia participación ciudadana, contribuye a estos fines.

La diligencia y celeridad en la puesta en marcha de estos instrumentos también se justifica en la medida en que se enmarcan dentro de la Estrategia de Respuesta Rápida del gobierno nacional,

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD [2011] *Colombia rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá D.C., disponible en: http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf.

² Misión para la Transformación del Campo – DNP [2016] *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá D.C., disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

entendidas como el conjunto de medidas en justicia, desarrollo, gobernabilidad y seguridad pública con impacto material y simbólico visible en los territorios y ante la opinión pública, que permitirán avanzar en la consecución de victorias tempranas para consolidar la implementación del Acuerdo Final.

4. Participación ciudadana

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AF) considera un enfoque territorial que “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” [p.6]. Adicionalmente introduce de manera transversal la participación ciudadana como “el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y *participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia*” [p.7, cursiva fuera de texto].

En concordancia con estas formulaciones, los PDET viabilizan el goce efectivo del derecho a la participación ciudadana en la medida en que crea escenarios para el ejercicio del mismo.

Si bien el Decreto que nos ocupa aborda los PDET tal y como lo establece el Acuerdo de Paz, consideramos que es posible que esta Corte precise e interprete algunos de sus artículos de forma tal que recoja el enfoque de derechos de las mujeres como principio orientador del Acuerdo de Paz.

En particular, el Art. 5 relativo a participación de la sociedad civil en la elaboración de estos Planes, no establece específicamente la participación de las mujeres, lo que consideramos vulneraría el enfoque de derechos de las mujeres que incorpora lo acordado en La Habana.

Sería entonces pertinente que esta Corte aclare que cuando el Art 5 se refiere a participación de la sociedad civil en la elaboración de los PDET, esto incluye la participación de las mujeres, en igualdad de condiciones. Esto permitirá aclarar que las mujeres, y en particular las mujeres rurales, tengan la posibilidad de participar activamente en el diseño de la implementación regional de los acuerdos de paz.

Dicha participación no solo debe darse en términos nominales. Es fundamental que esta Corte aclare que la participación de las mujeres en la construcción de los PDET debe ser efectiva, en la medida en que se faciliten espacios para la presentación de propuestas y se les permita participar de los espacios de toma de decisiones.

Así mismo, es pertinente que esta Corte pida al gobierno nacional que los PDET incorporen medidas establecidas en la Ley 731 de 2002, Ley de Mujer Rural, en donde se consagran acciones concretas para mejorar la calidad de vida de las mujeres campesinas en los territorios. Todos los planes territoriales deben tener en cuenta las medidas creadas a partir de la Ley 731/02, para que haya una efectiva concreción del enfoque de derechos de las mujeres en la implementación territorial del Acuerdo Final.

5. Igualdad

Consideramos que la priorización propuesta para la selección de los PDET no afecta el derecho a la igualdad de las y los habitantes de los territorios no priorizados, por dos razones:

- a) Los criterios de priorización para la selección y conformación de los primeros 16 PDET están dirigidos a atender prioritariamente a sujetos de especial protección constitucional. Los criterios están definidos en el numeral 3.1. Conexidad Objetiva de las consideraciones generales del Decreto y son
 - i) Niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
 - ii) El grado de afectación derivado del conflicto armado interno;
 - iii) La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión;
 - iv) La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales.

En términos generales, se trata de personas en situación de pobreza y/o extrema vulnerabilidad, mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas del conflicto armado y víctimas del desarrollo.

- b) Tanto el Acuerdo Final como el Decreto 893 de 2017 establecen que los PDET tendrán un alcance nacional y su implementación progresiva es un compromiso del Estado. Lo anterior se evidencia en el párrafo 2 del artículo 3º del Decreto 893:

“Artículo 3º. Cobertura Geográfica. Se desarrollarán 16 PDET, en 170 municipios (...)

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’”.

Adicionalmente, los contenidos que desarrollarán los PDET corresponden a bienes y servicios públicos básicos, que no se configuran como ventajas ni privilegios para ninguna región ni grupo poblacional.

6. Fortalecimiento para el desarrollo de las competencias de las entidades públicas

Desde el marco legal que reglamenta las funciones y competencias de las entidades públicas, especialmente de los municipios en el país, se evidencia que los PDET no modifican las competencias de los municipios y promueven su realización.

Ley 1454 de 2011 – “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

Los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional - PRAT contribuyen al desarrollo de los principios rectores del desarrollo territorial, en particular los numerales 5 y 12 del artículo 3º de la Ley 1454 de 2011:

“Artículo 3º. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

(...)

5. Regionalización. El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional” (subrayado fuera de texto).

(...)

12. Paz y convivencia. El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado”.

Ley 1551 de 2012 – “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

- a) Los PDET permiten materializar los principios rectores del ejercicio de las competencias de los municipios, especialmente los de coordinación, concurrencia y participación (literales a), b) y g) del artículo 4, Ley 1551 de 2012);
- b) Desarrollan las funciones de los municipios, en particular las señaladas en el numeral 8 y 11 del artículo 3º de la Ley 1551 de 2012:

“Artículo 3º. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

(...)

8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.

(...)

11. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias”.

No modificación de competencias y armonización

El Decreto 893 de 2017 no modifica las competencias municipales relacionadas con Educación, Salud, Servicios Públicos Domiciliarios, Agua Potable y Saneamiento Básico, Cultura, Turismo, Vivienda, Seguridad Social, Transporte, Medio Ambiente, Deporte y Recreación, Prevención y

Atención de Desastres, Orden Público ni Ordenamiento del Territorio. Configura un marco para el desarrollo de las mismas, lo cual se señala explícitamente en el artículo 6º del Decreto:

“Artículo 6º. 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.”

El párrafo 1º del artículo 7º refuerza esa disposición:

“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”.

Ley 1753 de 2015 - Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

El Decreto 893 de 2017 desarrolla preceptos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en particular los artículos 3º Pilares de Plan Nacional de Desarrollo, 5º Plan Nacional de Inversiones Públicas 2015 - 2018, el capítulo IV Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz y, de manera especial el artículo 127 Consejo Interinstitucional del Posconflicto.

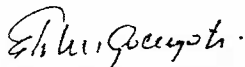
7. Consulta previa

Solicitamos que el artículo 12 del Decreto 893 se declare exequible bajo la condición de que el desarrollo reglamentario y la implementación del mismo garanticen la consulta previa.

8. Petición de Exequibilidad del Decreto

Por las razones anteriormente expuestas, pedimos la Honorable Corte Constitucional declarar exequible, con las condiciones anteriormente establecidas, el Decreto 893 de 2017 en donde se crean los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET.

Atentamente,

Firma: 

Nombre: Esther María Gallego Zapata

Documento de identificación: 43.010.249

Firma: 

Nombre: Alejandra Coll Agudelo

Documento de identificación: 67.028.917

Firma: 

Nombre: Fabio E. Velásquez

Documento de identificación: _____

Firma: 

Nombre: Antonio José Madariaga Reales

Documento de identificación: 8.661.553

Firma: 

Nombre: Ricardo Jaramillo Rincón

Documento de identificación: 1.032.388.480