DECRETO 893 DE 2017

(mayo 28)

D.O. 50.247, mayo 28 de 2017

por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Nota 1: Declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-730 de 2017.

Nota 2: Ver Ley 2221 de 2022. Ver Ley 2220 de 2022, artículo 19. Ver Ley 2195 de 2022, artículo 31. Ver Ley 2126 de 2021, artículo 31. Ver Decreto 1038 de 2018. Ver Resolución 4972 de 2018, M. Educación Nacional. Ver Auto A-420 de 2017.

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 orientada 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, microempresarial 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 Trasformación 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 adminis trativa 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 Trasformación 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 trasformación 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 transforma ción 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:

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”.

Nota, artículo 3º: Ver Decreto 1821 de 2020, artículo 1.2.1.2.5.

Artículo 4°. Plan de Acción para la Trasformación 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.

Publíquese y cúmplase.

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

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

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 Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Andrés Escobar Arango.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Aurelio Iragorri Valencia.

El Director del Departamento Nacional de Planeación,

Luis Fernando Mejía Alzate.