



MUNUM'18

Modelo de Naciones Unidas
Universidad Militar Nueva Granada

Titulo: Guía Senado MUNUM'18©
2018

Consejo editorial:

Abel A. Malaver
Jeisson F. Sánchez
David E. Garzón

Impreso en Colombia

Diseño de la cubierta:

Jeisson F. Sánchez

Texto Base:

Felipe López
Alejandra Navas

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

**SENADO DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA**
MUNUM'18

BIENVENIDA DEL SECRETARIO GENERAL

Apreciados amigos, delegados: es motivo de rotundo orgullo y satisfacción darles la bienvenida a un reto nacido desde el corazón de los estudiantes, desde el corazón y la mente de aquellos que somos inquietos por el conocimiento, por las problemáticas que nos afectan como sociedad, y por supuesto, de aquellos que día tras día buscamos ser agentes de cambio, con el imperativo de construir y vivir en el futuro que queremos.

Enfrentados a un mundo de constantes variables, de realidades complejas, compuestas por desafíos frenéticos que exigen soluciones propositivas y resilientes en reemplazo de las respuestas meramente reactivas y frágiles, los Modelos de Naciones Unidas surgen como ejercicios académicos y escenarios propicios para aproximarse a las problemáticas, abordarlas y solventarlas, sin dejar de lado las múltiples perspectivas e intereses que confluyen en ellas; de igual forma el crecimiento personal y profesional que permiten estos ejercicios constituyen los principales valores agregados de la participación en los mismos.

A nombre de esta familia que durante más de año y medio ha perseverado y asumido el compromiso de darles una experiencia memorable en las tres dimensiones de este Modelo, académica, logística y prensa; los invito a tomar el protagonismo de este evento, desde ahora, ustedes no solo representarán las ideas y posturas que enriquecen los debates y aterrizan la posibilidad de vivir en un mundo mejor, desde este momento los recibimos a ustedes con los brazos abiertos para que tomen el rol preponderante y extiendan esta comunidad, la familia MUNUM'18.

De nuevo les reitero nuestra más cálida bienvenida, sin dejar de recordarles que desde estos espacios vamos por el camino indicado en la construcción de la sociedad, el país y el mundo que soñamos; eso queridos amigos es tener el #ADNmunum en la sangre.

Suscribiéndome atentamente;

Abel A. Malaver
Secretario General

CARTA DEL COORDINADOR ACADÉMICO

Estimados delegados:

Es un verdadero placer darles la bienvenida a la segunda versión general y la primera abierta al público del Modelo de Naciones Unidas de la Universidad Militar Nueva Granada - MUNUM. Por poco más de un año hemos venido construyendo este proyecto neogranadino para hacer de su participación, una experiencia dinámica, académica, entretenida: inolvidable.

En conjunto con el equipo Académico que he tenido el honor de liderar, se ha logrado un desarrollo de alto nivel que refleja la calidad y las características de cada uno de los miembros de este equipo de trabajo. El objetivo era la excelencia y no dimos un paso atrás; ahora tenemos la certeza de que haremos mella en el espectro MUN en Colombia y Latinoamérica.

Pusimos todo nuestro amor, conocimiento y esfuerzo en este proceso, para que ustedes dejen lo mejor de sí mismos en cada intervención y hagan de MUNUM, el reto que hoy asumen, la mejor experiencia tipo ONU del 2018. Esperamos que el desarrollo del debate brille por su profesionalismo y calidades personales, siempre en el marco del respeto y la tolerancia.

Desde los Lannister en Poniente hasta los Lleras en Colombia, esperamos las mejores representaciones y planes de acción, que ejerzan el poder que tienen en sus manos y lo ejecuten. Recuerden “el poder es la capacidad de influir en los demás para alcanzar un objetivo” (Nye, 2015).

Bienvenidos a MUNUM; hoy empezamos a romper fronteras.

Atentamente:

David Garzón García
Coordinador Académico

CARTA DEL SUBSECRETARIO GENERAL ADJUNTO

Mi nombre es Carlos Daniel González, soy profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos y estudiante de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Desde hace algunos años corrí con la suerte de toparme con los Modelos de Naciones Unidas; el espacio preciso para poner en práctica todo lo aprendido en los últimos años de academia y en el escenario laboral. Ser conocedor de las realidades variantes en nuestro propio contexto y en otros ajenos a nuestras costumbres es, importante y necesario, así como también proponer e idear soluciones a los problemas que se instalan en el corazón de esas realidades.

En esta oportunidad, la Secretaría de Comités Especializados de MUNUM'18 trae innovación temática para tres enriquecedores comités. En el Comité del Patrimonio de la Humanidad abordaremos el problema en el que se ha convertido el turismo masivo en espacios geográficos considerados patrimonio humano. Por otro lado, en La Comisión de Derecho Internacional; el problema de la vulneración de los Derechos Humanos en Filipinas, que se ha configurado como en una zona gris en la aplicabilidad del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A su vez, nos concentraremos en la costosa problemática que ha supuesto para el Derecho Internacional el principio de la diplomacia de la inmunidad de los oficiales de Estado y sus alcances. Por último, atenderemos en nuestro Comité del Senado de la República dos temas difíciles y controversiales de nuestra agenda política doméstica; el incierto futuro de las Fuerzas Militares y el alcance jurídico de la voluntad del pueblo colombiano manifestado a través de las consultas populares, en este caso sobre extracción minera.

¡Los invito a todos participar! esta experiencia se constituye como un gran reto, uno de especial aporte académico, personal y profesional.

Atentamente;

Carlos Daniel González

Subsecretario General Adjunto para Comités Especializados

CARTA DE BIENVENIDA

Es un honor para nosotros, como presidentes del Senado de la República, darles la bienvenida al Modelo de Naciones Unidas de la Universidad Militar Nueva Granada en su segunda edición; así como también, al comité de la plenaria del Senado de la República de Colombia. Reciban el más cordial de los saludos por parte de los presidentes Luis Felipe López Castillo y Alejandra Navas Herrera; al igual que los mejores deseos durante el desarrollo de los temas que nos convocan. Antes de empezar a explicar el temario, es importante recordar la utilización del lenguaje parlamentario y de procedimiento, el cual encontrarán adjunto a esta Guía Académica. De igual manera, resulta pertinente tener en cuenta que las propuestas e ideas que van a surgir de los debates, y que se verán reflejadas en los papeles de trabajo, deben corresponder e ir encaminadas a las posturas ideológicas de los Partidos Políticos y Senadores asignados.

Honorables Senadores, el presidente Luis Felipe López Castillo es Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Cuenta con experiencia como asesor de la Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta del Comando General de las Fuerzas Militares; y de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Por otro lado, la presidenta Alejandra Navas Herrera, quien actualmente se desempeña como columnista del Diario Opita y apoderada de escrutinio del partido Centro Democrático, es abogada de la Universidad Católica de Colombia con énfasis en Derecho Constitucional y Ciencias Forenses.

Esperamos contar con su total compromiso durante el modelo y que este evento académico, sea un espacio de aprendizaje para el desarrollo humano y la puesta en práctica de sus capacidades como profesionales. No duden en comunicarse con nosotros si tienen dudas.

Atentamente;

Luis Felipe López Castillo
felipelopez1994@hotmail.com

Alejandra Navas Herrera
alejandranavash.2507@hotmail.com

COMITÉ

INTERCONEXIÓN CONSORCIO MUNDIAL DE PRENSA (CMP):

Delegados, recuerden que en MUNUM 2018 los corresponsales de prensa (delegados en el comité de CMP) son parte esencial para la transversalidad de este modelo. Partiendo de su relevante papel en la transmisión del desarrollo y momentos álgidos de cada comité, la prensa en este sentido busca cumplir el propósito que persigue en la vida real: la comunicación y difusión de información. Se recalca que la prensa debe ser vista por los delegados y participantes como una herramienta más a su disposición, dado que pueden realizarse entrevistas, negociaciones y cruce de datos que sirvan a los intereses de cada parte. Finalmente se invita a todos los participantes del Modelo a tener altas expectativas de la prensa, ya que buscará retarlos y sorprenderlos de maneras impredecibles. ¡Lo mejor está por venir!

INTRODUCCIÓN AL COMITÉ

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO
SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Para la sesión plenaria de los días 2 al 4 de junio de 2018

- I. Llamado a lista
- II. Reunión de bancadas
- III. Lectura de los discursos de apertura
- IV. Anuncio de los temas sometidos a discusión
- V. Inicio de las discusiones por orden temático

Los temas serán discutidos de acuerdo al orden establecido en esta agenda;
Debido a la importancia que estas temáticas representa para la República de Colombia, y con el fin de proporcionar fluidez al debate en lo correspondiente al tema de las Reformas a los Cuerpos de Seguridad del Estado, y del Alcance de las Consultas Populares Mineras, el orden establecido en la agenda, y sin posibilidad de modificaciones, para este Comité será el siguiente:

TEMA NO. 1

REFORMA A LOS CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

1. Reforma Institucional a la Fuerza Pública
2. Reducción del Gasto en Seguridad y Defensa Nacional
3. Reducción de miembros de la Fuerza Pública
4. Excombatientes en la Fuerza Pública

TEMA NO. 2

LAS CONSULTAS POPULARES MINERAS Y SU ALCANCE MATERIAL EN EL ESTADO COLOMBIANO

1. Impactos económicos y sociales de la minería en Colombia
2. Administración, uso del subsuelo y propiedad de los recursos minerales del subsuelo
3. Estado actual de las competencias de las autoridades que intervienen en el otorgamiento de licencias y permisos ambientales para explotación minera
4. Alcances e inconvenientes de los alcances de las consultas populares sobre la actividad minera en el país.

VI. Lectura de ponencias y consideración de proyectos

VII. Votación de proyectos

VIII. Lo que propongan los honorables senadores

IX. Negocios sustanciados por la presidencia

Ernesto Macías Tovar
El Presidente

Nadia Blel
El Vicepresidente

CONTEXTO GENERAL DEL COMITÉ

El Senado de la República se ubica temporalmente en el año 2018, en una plenaria que tendrá lugar entre el 2 de junio y el 4 de junio, donde participarán 25 Senadores seleccionados de acuerdo a la distribución actual de curules en este órgano, pertenecientes a los siguientes Partidos Políticos: Partido Centro Democrático (6); Partido Cambio Radical (5); Partido Conservador Colombiano (4); Partido Liberal (4); Partido Social de la Unidad Nacional (3); Partido Alianza Verde (3); el Partido Polo Democrático Alternativo (2); la Coalición Lista por la Decencia -Decentes- (1). Y, de acuerdo a lo pactado en La Habana entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP, el Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común - FARC, contará con dos (2) curules en el actual Senado de la República.

El primer tema de debate será La Reforma a los Cuerpos de Seguridad del Estado, cuestión que no ha sido tratada directamente en las mesas de negociación. Sin embargo, es un asunto de interés nacional, debido a la importancia que tienen las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en un escenario de posconflicto, siendo estas instituciones garantes de la seguridad y la no repetición de la violencia en el país.

El segundo tema a debatir será sobre la necesidad actual que existe de hacer una delimitación más concisa de los alcances de las consultas populares en temas mineros como mecanismo de participación democrático, de acuerdo a sus características y a las facultades decisorias que estas confieren a la población que ellas convocan. Se discutirán temas como la reglamentación del uso y administración del suelo por parte de los entes territoriales, en aquellos territorios donde haya presencia de recursos

mineros. Lo anterior, en un contexto marcado por la existencia de diferentes disposiciones que imponen limitaciones al Estado colombiano para ejercer un aprovechamiento libre y objetivo de los recursos existentes en el subsuelo, que constitucionalmente es de su propiedad.

PROCEDIMIENTO DEL COMITÉ

Discurso de Apertura

El primer día de trabajo en el Senado de la República, los presidentes ordenarán la plenaria de manera que los honorables senadores queden divididos por partidos formando sus respectivas bancadas. Los presidentes concederán un tiempo de máximo 10 minutos donde las bancadas se reunirán, con el fin de elegir un senador que será la cabeza o líder del partido político, encargado de pronunciar el discurso de apertura.

Reglamento de Procedimiento Congreso de la República

Artículo 1°. Debates. El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate comienza al brirlo el presidente, y termina con la votación general.

Artículo 2°. Asistencia requerida. La Presidencia declara abierto un debate y permite su desarrollo cuando esté presente, al menos, la cuarta parte de los miembros de la Plenaria del Congreso. Las decisiones sólo pueden tomarse con las mayorías dispuestas constitucionalmente.

Artículo 3°. Intervenciones. Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. La Mesa Directiva fijará el tiempo de las intervenciones de cada uno de los oradores teniendo en cuenta la extensión del proyecto, la complejidad de la materia y el tipo de debate, formal o informal según sea el caso:

1. Debate Formal: Durante el espacio de Debate Formal, los presidentes del Comité elaborarán una lista de Senadores que deseen hacer uso de la palabra. Quienes quieran hacer parte de esta lista deberán levantar su plaqueta, para ser registrados por la Presidencia. Los Senadores que deseen ser incluidos en la lista posteriormente, deberán hacerlo a través de una nota escrita a la Presidencia del Senado de la República. Una vez terminado el procedimiento de elaboración de la lista, se establecerá el tiempo de duración de las intervenciones.
2. Debate Informal: Este tipo de debate ofrece una alternativa más fluida y dinámica para el debate. En esta ocasión, la Presidencia otorga al Senador la palabra si este alza su plaqueta. El tiempo establecido en este debate no será por senador, sino la duración total de la conversación.

Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención.

Artículo 4°. Interpelaciones. En uso de la palabra los oradores sólo podrán ser interpelados cuando se trate de la formulación de preguntas o en solicitud de aclaración de algún aspecto que se demande. Si la interpelación excede este límite o en el tiempo de uso de la palabra, el Presidente le retirará la autorización para interpelar y dispondrá que el orador continúe su exposición. Las bancadas contarán con tres (3) interpelaciones por debate.

Artículo 5°. Alusiones en los debates. Cuando, a juicio de la Presidencia, en el desarrollo de los debates se hicieren alusiones que impliquen juicios de valor o inexactitudes, sobre la persona o la conducta de un Congresista, podrá concederse al aludido el uso de la palabra por tiempo no superior a dos (2) minutos,

para que, sin entrar en el fondo del asunto en debate, conteste estrictamente a las alusiones presentadas. Si el Congresista excediere estos límites, el Presidente le retirará inmediatamente la palabra. Cuando la alusión afecte al decoro o dignidad de un partido o movimiento con representación congresional, el Presidente podrá conceder a uno de sus voceros el uso de la palabra por el mismo tiempo y con las condiciones indicadas en el presente artículo.

Artículo 6°. Réplica o rectificación. En todo debate quien fuere contradicho en sus argumentaciones por otro u otros intervinientes, tendrá derecho a replicar o rectificar por una sola vez y por tiempo máximo de dos (2) minutos. El Presidente, al valorar la importancia del debate, podrá ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Congresistas.

Artículo 7°. Quórum. Concepto y clases. El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. Dentro del Congreso los Senadores podrán hacer uso de dos (2) clases de quórum, a saber: 1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente. 2. Quórum decisorio, que puede ser: - Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente. - Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa. - Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.

Artículo 8°. Mayorías decisorias. Las decisiones que se

adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente: 1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.

Artículo 9°. Reglas de votación. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que: 1. Se emite solamente un voto. 2. El voto es personal, intransferible e indelegable. 3. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición. 4. Todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse, con las excepciones establecidas en este Reglamento.

Artículo 10°. Presencia del congresista. Ningún Senador o Representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación.

Artículo 11°. Decisión en la votación. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar afirmativa o negativamente, sin dar lugar a la abstención.

Artículo 12°. Modos de votación. El modo de votación a emplear será el Nominal

Artículo 13°. Votación nominal. Si la respectiva Cámara, sin discusión, así lo acordare, cualquier Congresista podrá solicitar que la votación sea nominal y siempre que no deba ser secreta, caso en el cual se votará siguiendo el orden alfabético de apellidos.

En estas votaciones se anunciará el nombre de cada uno de

los Congresistas, quienes contestarán, individualmente, “Sí” o “No”. En el acta se consignará el resultado de la votación en el mismo orden en que se realice y con expresión del voto que cada uno hubiere dado.

Artículo 14°. Interrupción. Anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando.

Artículo 15°. Explicación del voto. Durante las votaciones no se podrá explicar el voto. La constancia pertinente podrá presentarse en la discusión del asunto de que se trate, durante un periodo de tiempo de dos (2) minutos; o en la misma sesión dejándola por escrito para consignar textualmente en el acta de la sesión.

Artículo 16°. Votación por partes. Cualquier Congresista, un Ministro del Despacho o quien tenga la iniciativa legislativa y para el respectivo proyecto, podrá solicitar que las partes que él contenga, o la enmienda o la proposición, sean sometidas a votación separadamente. Si no hay consenso, decidirá la Mesa Directiva, previo el uso de la palabra, con un máximo de diez minutos, para que se expresen los argumentos en favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto.

Artículo 17°. Empates. En caso de empate o igualdad en la votación de un proyecto, se procederá a una segunda votación en la misma. En este último caso, se indicará expresamente en el orden del día que se trata de una segunda votación. Si en esta oportunidad se presenta nuevamente empate, se entenderá negada la propuesta.

Artículo 18°. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

Artículo 19°. Discusión. El ponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto, luego podrán tomar la palabra los oradores.

Artículo 20°. Modificaciones. Cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin problema alguno. Sin embargo, cuando se observaren serias discrepancias con la iniciativa aprobada, se deberá replantear totalmente el proyecto de ley propuesto. (La decisión para que las reformas propuestas pasen a votación, estará a discreción de los presidentes).

Artículo 21°. Rechazo. Votado negativamente un proyecto por una de las Cámaras en Sesión Plenaria, se entenderá rechazado y se archivará.

Artículo 22. Títulos de las leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:

“EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA”.

TEMA 1

REFORMA A LOS CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado ha sido un factor transversal en la agenda política y de seguridad en Colombia desde mediados del siglo XX. La lucha contrainsurgente ha condicionado la política de consolidación institucional del Estado colombiano, así como las funciones, la doctrina y los diseños institucionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Si bien nuevas amenazas como el crimen organizado, el narcotráfico u otras economías criminales, fueron incluidas como parte de esta agenda, la lectura predominante ha interpretado la problemática como parte del conflicto armado y bajo las lógicas de la insurgencia/contrainsurgencia (Universidad Católica del Perú, 2015).

Ahora bien, a partir de los Acuerdos de Paz alcanzados entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las Farc en La Habana, se da un paso importante hacia la finalización del conflicto armado interno, teniendo en cuenta que este grupo alzado en armas era considerado como uno de los más poderosos y longevos de la región y del mundo. Sin embargo, el tema de la seguridad sigue siendo complejo y ambiguo, debido a la activa participación de otros grupos al margen de la ley en el escenario colombiano. Es por este motivo, que a pesar de la desmovilización de las Farc, se debe considerar la posibilidad de realizar transformaciones institucionales dentro de la Fuerza Pública que permitan su adaptación, ya que la desaparición de una de las principales amenazas a la Seguridad y Defensa Nacional no garantiza la consolidación de la paz, pero sí generará un cambio en la agenda, así como la redefinición de misiones ejecutadas por la institución Castrense, como lo son la Defensa Nacional y

la seguridad pública, urbana y rural, entre otras (Universidad Católica del Perú, 2015).

En este orden de ideas, a raíz del complejo escenario político que vive Colombia, se insta a los congresistas asistentes a esta Plenaria a debatir y legislar con entera responsabilidad, sobre los siguientes asuntos: Reforma Institucional de la Fuerza Pública; Reducción del presupuesto destinado a Seguridad y Defensa Nacional; Reducción de efectivos de la Fuerza Pública; y por último, la posibilidad de que ex combatientes formen parte activa de la Fuerza Pública colombiana (Universidad Católica del Perú, 2015).

Reforma Institucional a la Fuerza Pública

En el contexto de un conflicto intraestatal de más de cinco décadas de longevidad y que ha estado influenciado por diversos factores, las Fuerzas Militares y de Policía han tenido un papel relevante en el mantenimiento de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana en el ámbito de las confrontaciones bélicas. En este orden de ideas, la Fuerza Pública ha debido reorganizarse y adaptarse con el fin de atender las mutaciones de la connotación del referido conflicto. Sin embargo, con la entrada en un proceso de estabilización¹, uno de los mayores retos será la reorganización institucional que deberá darse al interior de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional (Llorente, 2016).

Ahora bien, la naturaleza del conflicto y las situaciones de violencia han hecho que los límites de las Fuerzas Militares y

¹ Según el Gobierno Británico, la Estabilización es uno de los enfoques utilizados en situaciones de conflicto violento, que está diseñado para proteger y promover la autoridad política legítima, utilizando una combinación de acciones civiles y militares integradas para reducir la violencia, restablecer la seguridad y prepararse para la recuperación a largo plazo mediante la construcción de un entorno propicio para la estabilidad estructural

la Policía Nacional se sobrepasen y se superpongan, hasta el punto que sus objetivos y prioridades son difíciles de distinguir. Así pues, en el caso colombiano se está evidenciando una Policía militarizada y unas Fuerzas Militares a la disposición de asuntos domésticos, situación que ha despertado duras críticas a nivel internacional. La Policía Nacional además de cumplir con sus funciones de prevenir y contribuir con la judicialización de los delitos relacionados con la convivencia ciudadana; ha debido enfrentar fenómenos como la lucha contra el terrorismo y la subversión, conformando grupos operativos que de alguna u otra forma han desnaturalizado el carácter cívico que por mandato le otorga la Constitución. De igual forma, las Fuerzas Militares se han visto en la obligación de prestar asistencia a las áreas urbanas, reflejando una zona gris en el marco de la delimitación de roles al interior de la Fuerza Pública colombiana (Cárdenas, 2014).

Ante esta situación, el Gobierno Nacional a través de la Política de Seguridad y Defensa expresa lo siguiente (Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003):

“La naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la seguridad interior y la defensa nacional.”

Dicho lo anterior, en un nuevo escenario de seguridad, en donde el conflicto interno no será la principal atmósfera, resulta fundamental definir con claridad los roles de la Fuerza Pública, empezando por reconocer el tipo de enemigo o amenaza que adviene y por tener absoluta claridad sobre su naturaleza (Rojas, 2016), con el fin de que estas instituciones cumplan un

papel fundamental en la garantía de no repetición de la violencia y la consolidación de la paz en la nación.

Con base en la definición de roles para las instituciones del sector Defensa del país, existen complejos debates sobre los posibles cambios en la política pública y en la institucionalidad de la seguridad. Por un lado, se encuentra el desafío que representa el vacío de seguridad en zonas rurales y periféricas, que pueden ser aprovechadas por organizaciones al margen la ley, de la mano con economías criminales tales como: drogas ilícitas, minería criminal, contrabando, etc. Y por otro, está lo concerniente a la seguridad y convivencia ciudadana, que a raíz de las grandes amenazas a la Defensa Nacional, ha quedado relegada a un segundo plano en la agenda gubernamental. Con base en lo anterior, se hace necesaria una reforma institucional con el fin de atender las necesidades que aparezcan de la seguridad rural y ciudadana en un escenario de posconflicto (Llorente, 2016).

Seguridad Rural

La presencia del Estado colombiano en el territorio nacional ha sido desigual a lo largo de la historia, concentrándose principalmente en las zonas urbanas, mientras que está ausente en extensas zonas de la geografía nacional afectadas por el conflicto armado interno. Es en estas zonas rurales donde el Estado ha enfatizado la confrontación contras organizaciones al margen de la ley con base en una lógica contrainsurgente, teniendo como pilar fundamental una estrategia militar, ejecutada tanto por las Fuerzas Militares como la Policía Nacional, y que tiene como consecuencia, la difusa limitación de cada uno de los roles de estas instituciones (Llorente, 2016).

En el caso colombiano por parte de la Policía Nacional se han hecho esfuerzos para garantizar la seguridad rural en las zonas más vulnerables, ejemplo de ello fue la creación de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural; y los Escuadrones Móviles de Carabineros, entrenados para desarrollar operaciones relacionadas a la lucha contra organizaciones ‘narcoterroristas’. Por otro lado, las Fuerzas Militares se encuentran ubicadas en las zonas rurales con una misión enfocada a la neutralización de organizaciones terroristas y de bandas criminales, confrontando fenómenos como el secuestro, el narcotráfico y la extorsión. Sin embargo, al ser estas el único representante del Estado en zonas periféricas, las Fuerzas Militares han asumido labores policiales, desnaturalizando su mandato constitucional (Llorente, 2016).

A pesar de todos estos esfuerzos la presencia estatal sigue siendo precaria y todas las acciones han sido encaminadas a la confrontación de un conflicto armado interno. Por tanto, de alcanzarse el fin del conflicto, el Gobierno Nacional y todo el aparato estatal deberá implementar reformas institucionales a la seguridad del Estado, que permitan afrontar los nuevos retos que se puedan presentar en el posconflicto. Ahora bien, estas amenazas venideras, en especial el Crimen Organizado, podrían representar al Gobierno un vacío de seguridad, que difícilmente podrá llenarse bajo las condiciones institucionales actuales, ya que las capacidades de la Policía Nacional para enfrentar estos fenómenos criminales en zonas rurales pueden resultar insuficientes; mientras que el poder empleado por las Fuerzas Militares puede llegar a ser inapropiado debido a la alta probabilidad de daños colaterales sobre la población civil. Además, la ausencia de un marco jurídico y la falta de claridad respecto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, dificulta el accionar y la eficacia de los cuerpos de seguridad del Estado (Llorente, 2016).

Así pues, en este complejo escenario se hace indispensable atender el vacío institucional en que se encuentra la seguridad rural. En este orden de ideas, aparecen los siguientes interrogantes:

¿Es necesaria la creación de una fuerza intermedia que sea capaz de neutralizar las nuevas amenazas?; ¿Resultaría pertinente únicamente el fortalecimiento de la Dirección de Carabineros?

Seguridad Ciudadana y la Policía

A lo largo de la existencia del conflicto armado interno en Colombia han estado presentes los cuestionamientos acerca del rol que tiene la cartera de la Defensa en la dirección y orientación de políticas correspondientes a la seguridad interna y orden público. De igual forma, en el centro del debate ha estado presente la posibilidad de transferir o no a la Policía Nacional a otro Ministerio; ahora, por la coyuntura actual que atraviesa la nación, es posible que estas temáticas sean debate en lo correspondiente a la reforma institucional del sector seguridad, y más específicamente de la Policía Nacional (Llorente, 2016).

En medio de la transición hacia la paz y los retos que esto traería, los imperativos de protección a los ciudadanos y la seguridad urbana, deberán ocupar un lugar especial dentro de la agenda del Gobierno Nacional. Para ello es indispensable que el centro de gravedad del sector se traslade del aspecto militar al de la prevención del crimen y la convivencia ciudadana, en el cual la Policía Nacional tendrá un rol protagónico (Llorente, 2016), razón por la cual aparecen las opciones de posibles reformas a dicha institución; dando paso a las siguientes posibilidades:

¿Es pertinente el traslado de la Policía Nacional a otro

Ministerio? ¿Es necesaria la creación de una nueva cartera del Ejecutivo con el fin de neutralizar las “amenazas urbanas” que advienen en un periodo de posconflicto?

Con base en los interrogantes que surgen a partir de la definición de roles, y lo concerniente a la seguridad rural y ciudadana, es pertinente traer a colación lo relacionado con la misión constitucional que le ha sido encomendada a la Fuerza Pública. La Constitución Política en su Capítulo VII correspondiente a la Fuerza Pública establece lo siguiente (Constitución Política de Colombia, 1991, pág 87) :

Artículo 216. La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad de territorio nacional y del orden constitucional.

Artículo 218. La ley organizará al cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz.

Sin embargo, esta tarea de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ha sufrido diversas mutaciones, como se mencionó anteriormente; razón por la cual, se hace necesaria la revisión a profundidad de lo estipulado por la Constitución Política y

por qué no la proposición de un Proyecto de Ley dirigido a la implementación de una reforma que permita a la Fuerza Pública enfrentar eficiente y eficazmente los nuevos retos que deparará el posconflicto.

Reducción del Gasto en Seguridad y Defensa Nacional

Para empezar, el presupuesto de la defensa nacional se refiere al presupuesto de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, específicamente, en dos rubros mínimos: los que tienen que ver con el mantenimiento del personal y los gastos corrientes de funcionamiento. Ahora bien, en un país como Colombia, se trata de fuerzas que, en buena medida, son fuertes en el uso de mano de obra intensiva, más que de capital. Fundamentalmente los gastos en defensa están compuestos por los siguientes elementos (Vargas, 2013):

- Personal que labora con todas sus prestaciones (sueldos, salud y demás beneficios).
- Equipo militar y mantenimiento.
- Administración y apoyo logístico

Sin embargo, más específicamente los recursos asignados a la defensa y sus implicaciones a otros rubros nacionales pueden ser medidos en términos económicos, y para el estudio de este tema, la economía tiene una rama denominada Economía de la Defensa (Vargas, 2013).

En un país como Colombia, la defensa ha resultado ser una necesidad continua para los intereses de la nación, razón por la cual la provisión de la defensa como bien público no puede verse interrumpida por el Gobierno. En este sentido, el tema de

presupuestos anuales de defensa debe ser destacado, y más en un periodo de posconflicto, en donde la finalización del conflicto armado interno permite dar paso a la aparición de debates en torno a una “necesaria” reducción del gasto en Seguridad y Defensa Nacional (Vargas, 2013).

Específicamente, a raíz del conflicto armado interno, el Gobierno Nacional ha tenido que hacer esfuerzos significativos para combatir y neutralizar efectivamente las diferentes amenazas que atentan contra la seguridad, razón por la cual el gasto público en defensa ha sido una cifra importante durante cada año. En el periodo comprendido entre 1992 y 2012, los cambios en el gasto de seguridad y defensa han sido profundos, en especial, porque hubo una mayor asignación de recursos a través del presupuesto, incremento que se debe fundamentalmente al aumento del pie de fuerza, la compra de nuevos equipos y el entrenamiento de la tropa. Para el año 2002 se puso en marcha la Política de Defensa y Seguridad Democrática, cuyo principal propósito fue la recuperación del territorio nacional, a través del fortalecimiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, provocando que el gasto en Defensa alcanzara los niveles más altos en la historia de Colombia. Adicionalmente, se recibe apoyo económico para la defensa nacional a través de la cooperación internacional, un ejemplo de ello es el Plan Colombia, por medio del cual el país empieza a recibir ayuda económica militar por parte de los Estados Unidos, con el objetivo coadyuvar a la lucha contra el narcotráfico (Vargas, 2013).

Sin embargo, el asunto del “sobrepresupuesto” no finalizó junto con el mandato del Expresidente y hoy Senador Álvaro Uribe Vélez, siendo punto de debate en lo que va corrido del siglo XXI, , puesto que a excepción del último año, con motivo del denominado Fondo de Programas Especiales para la Paz de la Presidencia, desarrollado en torno a los diálogos de La Habana

(El Espectador, 2014), el presupuesto en Defensa ha venido aumentando como lo demuestra la siguiente tabla:

Año	Presupuesto en Defensa (US\$)
2008	6.004.957.107
2010	6.178.261.917
2012	7.907.923.506
2014	8.416.388.574
2016	4.916.946.842

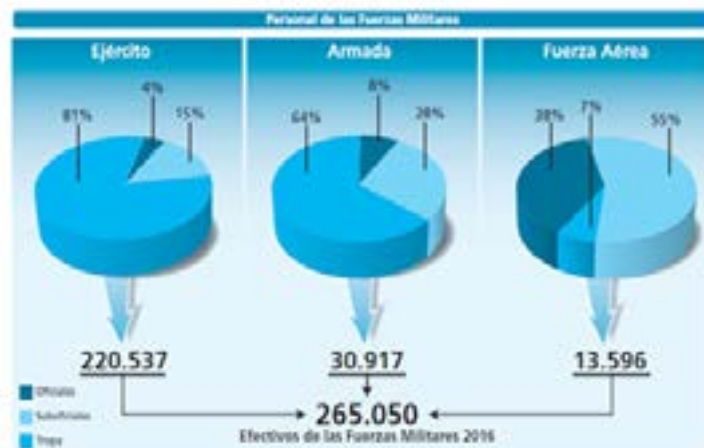
Fuente: Presupuesto de Defensa. Atlas Comparativo de la Defensa de América Latina y el Caribe , 2016.

Sin embargo, tras los acuerdos alcanzados con las FARC-EP y el país se encuentra ad portas de entrar en un periodo de paz y estabilidad, en donde muy posiblemente algunas amenazas desaparecerán, poniendo en un primer plano otras necesidades del Estado colombiano. En este orden de ideas, si bien el gasto de la defensa, sirve para preservar la vida y los bienes de los ciudadanos de un país, en un marco de posconflicto, la legitimidad y la aceptación social del presupuesto de la defensa está en riesgo, puesto que existe una relación económica natural entre los recursos escasos y las necesidades infinitas de seguridad, entonces la excesiva asignación de recursos a la defensa puede desplazar gastos sociales valorados por la ciudadanía (Vargas, 2013); dando lugar al siguiente interrogante:

Sin un conflicto armado interno en Colombia, ¿se hace necesario el mantenimiento de niveles tan altos en lo correspondiente al presupuesto para la Seguridad y Defensa de la nación? En este orden de idea s, de ser aprobada una reducción, ¿a partir de cuánto tiempo se debe implementar la mencionada reforma.

Reducción de miembros de la Fuerza Pública

Relacionado con la cuestión del presupuesto en Seguridad y Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y de Policía han sufrido cambios cuantitativos en su estructura en los últimos años, con el fin de combatir efectivamente las amenazas que atentan contra la paz y la estabilidad de la nación. En lo que va corrido del siglo XXI, el pie de fuerza ha aumentado de 300.000 hombres a casi 450.000, cifras superadas en la región únicamente por Brasil (Leal, 2015). Sin embargo, en contraste con lo anterior, las Fuerzas Militares han experimentado una reducción paulatina de su personal en los últimos años. Las gráficas y tablas que se presentan a continuación, permiten evidenciar el tamaño de la Fuerza Pública colombiana:



Fuente: Personal de las Fuerzas Militares de Colombia. Red de Seguridad y Defensa para América Latina, 2016

Tabla 1

Año	Número de Efectivos FF.MM
2008	285.382
2010	276.012
2012	283.809
2014	268.160
2016	265.050

Fuente: Número de Efectivos de las Fuerzas Militares de Colombia. Red de Seguridad y Defensa para América Latina, 2016

Tabla 2

Personal Policía Nacional - Total General			
	Hombres	Mujeres	Total
Total	165.554	17.069	182.623

Fuente: Personal Policía Nacional. Policía Nacional, 2017

A pesar de la reducción de personal, el total de efectivos podría representar una “sobredimensión” de la Fuerza Pública para enfrentar los desafíos venideros una vez se consolide la paz entre el Gobierno Nacional y los diferentes grupos armados del país. Es por este motivo que desde diferentes sectores nacionales como la opinión pública, la oposición y la academia, entre otros, han surgido debates en torno a una posible disminución del número de efectivos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; en razón de que los diferentes grupos armados al margen de la ley desaparecerían, y con ello la principal amenaza a la seguridad y defensa nacional del país (Hugo Guerrero & Jaime Wilches, 2015).

Ahora bien, en muchas partes del mundo se han dado procesos de reducción y reconversión de las fuerzas militares después del fin de un conflicto determinado. Éste fue el caso de Europa, tanto occidental como oriental, y en la Unión Soviética donde se dieron procesos de reconversión militar profundos después del fin de la Guerra Fría. En un contexto distinto y con características diferentes, en el marco de la transición a un régimen democrático, ocurriría lo propio en Centroamérica en El Salvador y Guatemala (Schultze-Kraft, 2012).

Sin embargo, la transformación que debe llevarse a cabo en las fuerzas de seguridad exige contemplar numerosos factores de extraordinaria complejidad. Las afirmaciones, a priori sobre la reducción de efectivos de las Fuerzas Militares o el aumento de pie de fuerza de la Policía Nacional, no resultan suficientes para combatir el nuevo escenario de seguridad. Se debe tener claro que no es una cuestión meramente cuantitativa, sino también cualitativa, basada no sólo en disponer de fuerzas, sino también en las más adecuadas. Por ello, al momento de determinar la necesidad de aumentar o reducir el número de efectivos es imprescindible analizar las fuerzas que se precisan de acuerdo a las viejas y/o nuevas amenazas que puedan atentar contra la seguridad y defensa nacional (Alda, 2016).

Ex Combatientes en la Fuerza Pública

El conflicto que está por terminar en el país ha generado entre otras múltiples consecuencias, millones de víctimas y miles de victimarios; quienes tras el intento de superar la lucha armada en la actualidad esperan una respuesta estatal que les permita reconstruir su vida en un contexto de posconflicto. Este marco general refleja, entre otros, el reto que en la actualidad enfrenta el país, respecto a demandas

y expectativas de ciudadanos que hoy deben reconfigurar su vida, como consecuencia de un conflicto que ha involucrado a la sociedad colombiana en general (Mejía, 2014).

Así pues, un escenario de reintegración de excombatientes de grupos armados al margen de la ley, implica considerar las diversas variables externas e internas como el desempleo, la pobreza, la cultura del inmediateismo económico, la desigualdad social, la solidez institucional, así como la delincuencia y constante oferta de la ilegalidad proveniente de sus ex -grupos o de bandas armadas ilegales emergentes (Mejía, 2014).

Lo anterior obliga al Estado a generar estrategias que de un lado mejoren las condiciones generales de la sociedad colombiana y de otro, ofrezcan garantías específicas a quienes entregan sus armas, facilitando de ese modo la reconstrucción de su vida en el marco de la legalidad (Mejía, 2014). Es por este motivo, que en la actualidad ha surgido un debate bastante controversial en torno al papel de los ex combatientes en el posconflicto; la propuesta hace referencia a la posibilidad de que ex miembros de los grupos armados al margen de ley puedan formar parte de la Fuerza Pública colombiana (Borrero, 2014).

Se calcula que de firmarse los acuerdos, se podrían desmovilizar entre 30.000 y 40.000 individuos. Esta cifra es alta si se tiene en cuenta que entre el 2003 y el 2015 se han desmovilizado 57.537 personas, de forma individual o colectiva, pertenecientes a todos los grupos armados ilegales (Revista Semana, 2016). Ahora bien, es posible que un gran porcentaje de los futuros desmovilizados van a querer continuar en la vida militar, pues son personas que la mayor parte de su vida la han pasado en la selva empuñando un arma (Revista Semana, 2015); y viendo ejemplos como el de El Salvador², en donde ex combatientes pasaron a formar parte de la recién creada

² Acuerdos de Chapultepec 1992.

Policía Nacional Civil, es posible que aquellos con amplias aptitudes militares puedan integrar los cuerpos de seguridad del Estado (Caracol Radio, 2014). Sin embargo, se debe tener en cuenta que la reforma institucional planteada, se hace mucho más compleja, debido a que el conflicto armado colombiano ha sido protagonizado por diferentes organizaciones armadas ilegales, es decir, existen diferencias estructurales contenidas en las dinámicas de los grupos armados, que podrían derivar en un proceso heterogéneo y de difícil consolidación. *Finalmente, es claro que la posible incorporación de ex combatientes a las Fuerzas Militares y de Policía, puede ser un factor determinante dentro del éxito o fracaso del posconflicto en Colombia (Mejía, 2014).*

BIBLIOGRAFÍA

Alda, S. (2016). Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el posconflicto. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos , 129-153.

Borrero, A. (09 de febrero de 2014). La Razón Pública. Recuperado el 15 de agosto de 2017, de La Razón Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7345-%C2%BFexguerrilleros-en-las-fuerzas-militares.html>

Caracol Radio. (04 de junio de 2014). Caracol Radio. Recuperado el 14 de agosto de 2017, de Caracol Radio: http://caracol.com.co/radio/2014/06/04/nacional/1401875580_257809.html

Cárdenas, S. (2014). Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano. Verba Iuris , 149-162.

Constitución Política de Colombia. Capítulo VII de la Fuerza Pública. Bogotá, Colombia, julio 04 de 1991.

El Espectador. (17 de enero de 2014). Proceso de Paz con las Farc ha costado más de \$14 mil millones. El Espectador .

Hugo Guerrero & Jaime Wilches. (2015). Perspectivas Multidimensionales de la paz en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.

Leal, F. (21 de Enero de 2015). Posconflicto y Fuerza Pública. El Espectador .

Leal, F. (21 de Enero de 2015). Posconflicto y Fuerza Pública. El Espectador .

Llorente, M. (2016). De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz: Para un debate de las opciones institucionales. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz.

Mejía, L. F. (2014). La Reintegración Social y Económica de los grupos armados ilegales en Colombia: Reflexiones a partir de la trayectoria de nueve ex combatientes. Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Policía Nacional de Colombia. (2017). Personal de la Policía Nacional. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/talento-humano/estadistica-personal/cifras>

Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2016). Personal de las Fuerzas Militares de Colombia. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2016). Número de Efectivos de las Fuerzas Militares de Colombia. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (2016). Presupuesto en Defensa. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe.

Revista Semana. (2015). ¿Quiénes hayan sido guerrilleros pueden ser policías? Revista Semana .

Revista Semana. (2016). El espinoso camino para reintegrar a las FARC. Revista Semana .

Rojas, P. (2016). Doctrina Damasco: Eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. Revista Científica General José María Córdova , 95-119.

Schultze-Kraft. (2012). La Cuestión militar en Colombia la Fuerza Pública y los retos de la construcción de paz. Institute of Development Studies , 405-433.

Vargas, W. (2013). Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos 20 años. Revista científica "General José María Córdova" , 227-257

TEMA 2

LAS CONSULTAS POPULARES MINERAS Y SU ALCANCE MATERIAL EN EL
ESTADO COLOMBIANO

Colombia actualmente está viviendo una crisis en materia minera como producto de varios factores, entre los que resaltan la caída de la demanda, los precios mundiales de los minerales, y de manera especial, las consultas populares mineras. Este último, tiene como función delegar a la comunidad la responsabilidad de la aprobación o negación parcial o definitiva sobre temas relativos al uso del suelo para la exploración minera. Este mecanismo se ha convertido en el mayor obstáculo para el desarrollo del sector minero a lo largo y ancho del territorio nacional. (Pardo, 2017)

Ahora bien, al ser las consultas mineras un mecanismo de participación ciudadana, estas gozan de cierta protección a Nivel Constitucional y legal, permitiendo que las decisiones que se adopten como resultado de una consulta, sean legítimas y vinculantes para todas las autoridades. (Pardo, 2017)

El gran freno al que se han visto sometidas las exploraciones del sector minero, como consecuencia de los resultados de las consultas populares, ha generado una gran disminución de los ingresos por regalías que el país ha venido percibiendo durante los últimos 10 años. Esto ha encendido las alarmas de algunos actores del gobierno y de expertos en materia económica nacional, quienes han hecho algunas propuestas, que van desde proyectos de ley, hasta la iniciativa de una convocatoria para conformar una Asamblea Nacional Constituyente, con el propósito de entrar a regular el tema de las consultas populares mineras y otros aspectos relacionados, pues tal y como lo manifiesta la abogada Claudia Fonseca Jaramillo, se han convertido en obstáculos para el desarrollo minero de un país que depende económicamente en gran parte de los recursos

que provienen de las regalías. (Jaramillo, 2017)

Impactos Económicos y Sociales De La Minería En Colombia

La contribución de la minería a la economía colombiana hasta hace unos años, había venido registrando incrementos progresivos evidenciados en indicadores como el PIB minero, producto de las exportaciones de minerales, la inversión extranjera directa en minería, la generación de empleos, entre otros. Esta dinámica obedecía principalmente al interés inversionista en las actividades del ciclo minero -exploración y explotación-, tanto a partir de la ampliación de proyectos mineros existentes, principalmente en la minería de carbón en la zona norte de Colombia³; como en el inicio de nuevos proyectos exploratorios con énfasis en metales preciosos y metales básicos.

Un análisis del PIB minero reciente como gestor de crecimiento del PIB nacional, nos muestra que la participación de este sector en la economía en los últimos dos años ha venido decayendo, lo cual tiene incidencia en la caída de la inversión extranjera en minería, y por tanto, un gran vacío en las finanzas territoriales del país. Los más afectados con el recorte de la esta inversión en el país han sido los departamentos y municipios, teniendo en cuenta que son estos, los principales beneficiados con la trasferencias económicas que la nación les realiza, producto de las regalías. (Guantiva, 2012)

El artículo 360 de la Constitución Política de 1991 define las

³ Departamentos de la Guajira y Córdoba

regalías como: “la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es del Estado colombiano”. Se debe tener en cuenta que al ser una contraprestación económica, el no recibir dicho dinero de esta actividad económica genera inconvenientes en el erario; lo que a su vez representa un impacto negativo en derechos tan fundamentales como los de la salud, la educación, el trabajo, entre otros. se evidencia pues, una disminución del bienestar general y una reducción del margen de maniobra de los servidores de la administración en materia de políticas públicas.

Tenemos entonces que, al reducir los índices de exploración y explotación minera en el país, se reducen los ingresos, y por tanto se disminuye la posibilidad de realizar inversión social. De manera especial, el impacto principal se da en los municipios de más baja categoría, los cuales dependen en gran medida de los giros que la nación realice a favor de estos. (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

Administración y uso del suelo, vs. Propiedad de los recursos minerales del subsuelo

Para poder entender de manera un poco más clara el tema de las consultas populares y la importancia de estas en materia minera, los congresistas deberán tener claro que la autoridad responsable de administrar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo son los municipios, mediante los planes de ordenamiento territorial (POT) y los demás actos administrativos que emanen de los Concejos y los respectivos alcaldes municipales, tal y como se establece en los artículos 313 y 317 de la Constitución Política y los capítulos II y III de la Ley 388 de 1997.

Por otra parte, la Constitución Política establece dentro de los Artículos 80, 332, 334 y 360, que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales. La controversia surge por causa de los alcances de consultas populares mineras, pues los derechos de los que goza el Estado Colombiano sobre el subsuelo y los recursos mineros, se han visto limitados, y esto ha causado que se susciten choques constantes entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional; ya que los primeros al ser los encargados de administrar el desarrollo físico y uso del suelo, han limitado el acceso y la propiedad que el Estado ostenta constitucionalmente sobre los recursos mineros. (Holguín, 2001)

Tal ha sido el caso de los últimos enfrentamientos que se han presentado en los municipios antioqueños de Segovia y Remedios, quienes protestan ante el Gobierno Departamental y Nacional al no poder explotar los socavones que han trabajado ancestralmente, pues están titulados a una multinacional. (Revista Semana, 2017)

Se hace imperante que los congresistas resuelvan las dificultades originadas a partir de la discusión sobre el trato que se debe dar en materia de política pública al suelo y al subsuelo, considerando las problemáticas que de allí podrían surgir. ¿Es viable o no para el desarrollo minero y por tanto del país, que se siga empleando el modelo de administración y uso del suelo y subsuelo que actualmente se está aplicando?, ¿cómo se pueden resolver las diferencias surgidas entre la voluntad popular y las capacidades del Estado, estando ambas facultades consagradas en la constitución?

Entidades involucradas en el otorgamiento de licencias ambientales y mineras

Las autoridades que intervienen en el otorgamiento de las licencias que permiten la explotación minera dentro del territorio colombiano y que cumplen funciones preponderantes, son:

1. La Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las Corporaciones Autónomas Regionales como entidades del sector público de carácter técnico y especializado en materia ambiental. Son estas entidades (ANLA y las CAR), las encargadas de otorgar o en su defecto negar las licencias ambientales, basando su decisión en estudios técnicos y precisos sobre el impacto que puede llegar a causar al medio ambiente la intervención del suelo y subsuelo que se pretenda ejecutar.
2. La Agencia Nacional de Minería (ANM), en relación al otorgamiento de derechos de explotación minera en Colombia, a través de un contrato de concesión minera, que es entregado a un particular, con el fin que este efectúe, por cuenta y riesgo propio, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada, teniendo en cuenta que dichos minerales se explotan en los términos y condiciones establecidos en la ley (Código de Minas). (Agencia Nacional de Minería, 2013)

Las consultas populares en la actividad minera en Colombia

La consulta popular es un mecanismo democrático de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de aspectos de trascendencia local y/o nacional. En Colombia, la consulta popular está reglamentada por la Ley 134 de 1994, y constituye uno de los siete mecanismos de participación que contempla la Constitución Política en su artículo 103. La Ley dice que las decisiones que surjan de los resultados obtenidos en las consultas populares son siempre de obligatorio acatamiento y cumplimiento por parte de las autoridades locales y nacionales.

Lo anterior permite deducir el alcance que puede llegar a tener una consulta popular y retrata el impacto que este mecanismo puede tener en la vida de las personas, particularmente cuando se hace referencia a los asuntos económicos, en este caso relacionado a la explotación minera como actividad generadora de ingresos. Ahora bien, ejemplos recientes demuestran que las personas han votado en contra de actividades de este tipo en sus territorios,

Lo anterior se ve evidenciado, en los resultados en contra de la minera que se han presentado una vez realizadas las consultas populares, en municipios como Pijao- Quindío, Arbeláez y Cabrera – Cundinamarca, así como en Cumaral- Meta.⁴ (Hernandez, 2017)

Los congresistas deben cuestionarse si al momento de permitir una consulta popular minera no se estaría afirmando

⁴ El pasado 4 de junio, Cumaral, en Meta, la consulta popular le bajó el dedo a la industria minera: el no venció con un 96,90 por ciento y el sí apenas llegó al 2,51 por ciento.

indirectamente que las autoridades ambientales (ANLA Y CAR) y mineras (ANM) no pueden cumplir con las funciones constitucionales y legales les fueron asignadas; que son las de otorgar las licencias y garantizar la protección del medio ambiente.

Si una entidad técnica como la ANLA, y la ANM, otorgan una licencia ambiental y un título minero de manera objetiva y cumpliendo todos los requisitos de ley, ¿por qué la ciudadanía de un solo municipio mediante una consulta popular, puede detener todo un proceso minero que está diseñado y planteado bajo todos los requisitos de ley? Lo anterior, teniendo en cuenta que el asunto en discusión es de interés público, y en el mismo hay participación entidades de orden nacional, como las que se han mencionado. (Banco de La República ,2013)

Dicho todo esto, queremos convocar a los honorables senadores de la República a que atiendan la citación a la plenaria y discutan sobre los alcances de la voluntad popular y las disposiciones legales relativas al uso del suelo y del subsuelo nacional por parte del Estado. Para tal fin, se traen a colación artículos de la Constitución Política para que sean revisados, y de ser necesario, reformados.

Los artículos en cuestión son:

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y

fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde

prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

Numeral: 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación

de un ambiente sano.

Artículo 339. Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, ambiental y social, en especial las estrategias gubernamentales de lucha contra la pobreza. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas, estrategias, y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos, desarrollar estrategias de lucha contra la pobreza, y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de corto y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Pardo, A. (8 de enero de 2017). La Razón Pública . Recuperado el 15 de Agosto de 2017, de La Razón Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9952-la-pol%C3%ADtica-minera-en-2017-el-quebre-de-la-locomotora.html>)

Jaramillo, C. F. (10 de abril de 2017). Razón Pública . Obtenido de Razón Pública : <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/10165-consultas-populares-contr-la-miner%C3%ADa-un-desprop%C3%B3sito-jur%C3%ADdico-econ%C3%B3mico-y-ambiental.html>

Guantiva, N. J. (5 de Diciembre de 2012). Análisis del impacto económico de la minería en Colombia y control ejercido por el Estado frente al tema de ilegalidad años 2010 - 2011. Análisis del impacto económico de la minería en Colombia y control ejercido por el Estado frente al tema de ilegalidad años 2010 - 2011. (U. M. Granada, Ed.) Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada . Obtenido de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10493/1/JimenezGuantivaNataly2013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (5 de Abril de 2013). Sistema General de Regalias. Sistema General de Regalias . Bogotá, Colombia : Departamento Nacional de Planeación.

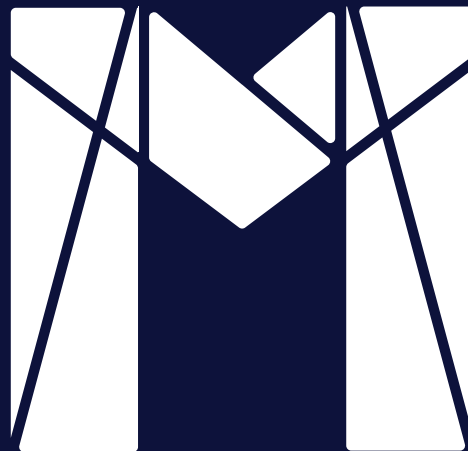
Holguín, F. A. (2001). Algunos Aspectos Jurídicos de la Propiedad del Subsuelo Petrolífero Ante las Minrías Étnicas . Bogotá , Colombia : Pontificia Universidad Javeriana .

Revista Semana. (1 de Agosto de 2017). Segovia y Remedios Viven Días Violentos . Semana.

Agencia Nacional de Minería. (2013). El Título Minero . El Título Minero . Bogotá, Colombia : Agencia Nacional de Minería .

Hernandez, C. (10 de julio de 2017). La Minería va perdiendo 5 0 en las consultas populares . El Tiempo.

Banco de La República . (2013). Biblioteca Virtual Luis Angel Arango . Obtenido de Biblioteca Virtual Luis Angel Arango: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/consulta_popular



MUNUM'18

Modelo de Naciones Unidas
Universidad Militar Nueva Granada