

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEPARTAMENTAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO CON IDENTIFICACIÓN DE ACTORES ESTRATÉGICOS

Diana Carolina Sánchez; Luis Guillermo Osorio Jaramillo;
Dairo Correa Gutiérrez; Juan Esteban Jaramillo Giraldo

Agosto 2020

Gran acuerdo
por Antioquia **2050**

Línea base



DOCUMENTOS
de
TRABAJO INER

Medellín, Colombia. ISSN Electrónico 2462-8506



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Regionales

ISSN 2462-8506 Edición electrónica

Universidad de Antioquia
Instituto de Estudios Regionales
Calle 67 No. 53 - 108
Bloque 9 - 243
Medellín - Colombia
Agosto de 2020

Edición. Harold Cardona, Yesenia Arboleda
Auxiliar: Javier Mora

Instituto de Estudios Regionales
Universidad de Antioquia
Calle 67 No. 53 - 108
Bloque 9 – 243
Teléfono 2195696 -2195983

Medellín - Colombia

El Instituto de Estudios Regionales es un centro de investigación de la Universidad de Antioquia-Colombia que se dedica a investigar de manera creativa e incluyente, desde diversas disciplinas, produciendo conocimiento desde el diálogo de saberes, aportando a las políticas públicas y a la gestión para el cambio social. Articula la investigación a procesos de educación superior, formal y continua para un conocimiento socialmente pertinente con sentido crítico, fortaleciendo el compromiso ético de los estudiantes. A través de actividades de extensión contribuye y cualifica para la gestión social, promoviendo la pluralidad en la toma de decisiones y la formación en habilidades específicas de ciudadanos e instituciones.

La presente publicación está protegida por los derechos de autor de quienes aparecen como titulares del documento. El uso del documento está permitido de manera libre y gratuita y sin ánimo de lucro; sin embargo, se exige el buen uso de la información ofrecida, no alterar su contenido y, en caso de ser empleado, hacer la debida citación de la fuente. Las visiones expresadas en esta publicación son de los autores. En ningún caso debe asumirse como una postura de INER o de la Universidad de Antioquia, tampoco de los entes financiadores.

Cómo citar: Sánchez, D. C., Osorio Jaramillo, L. G., Correa Gutiérrez, D. y Jaramillo Giraldo, J. E. (2020). La Administración Pública departamental en el Estado Social de Derecho con identificación de actores estratégicos. Documentos de Trabajo-INER, (18), 1-29

La Administración Pública departamental en el Estado Social de Derecho con identificación de actores estratégicos

Resumen:

El presente documento hace parte de una serie de productos derivados del proyecto de investigación: Gran acuerdo por Antioquia 2050, del contrato interadministrativo 0154 del 2018 suscrito entre el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y la Universidad de Antioquia, financiado por la Gobernación de Antioquia, para realizar una serie de estudios de la línea base del acuerdo por Antioquia 2050. El proyecto fue liderado por el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, con participación de grupos de investigación de la facultad de ingeniería, ciencias sociales, derecho y ciencias económicas. Los resultados del proyecto fueron documentos técnicos sobre los siguientes temas: cambio climático, cambio demográfico, reconfiguración del conflicto armado, conservación de la biodiversidad, desequilibrios en el sistema urbano regional, disparidades regionales en desarrollo, diversificación energética, Estado social de derecho y naturaleza como sujeto de derechos, estructura productiva e internacionalización, gobernanza territorial, recurso hídrico y servicios ecosistémicos. El material completo de la investigación reposa en el centro de documentación del Instituto de Estudios Regionales, **el cual puede contactar al correo cediner@udea.edu.co.**

I. La Administración Pública departamental en el Estado Social de Derecho con identificación de actores estratégicos

Introducción

Esta tendencia analiza el rol asumido por el departamento en el marco del Estado Social de Derecho y el compromiso adquirido con relación al reconocimiento, protección, garantía y efectividad de los Derechos Humanos a partir del modelo de Estado adoptado por la Constitución de 1991.

Dentro de la organización estatal, el departamento es la entidad intermedia que cuenta con autonomía territorial y atribución de ejercer funciones administrativas, de prestación de servicios, y de asistencia a los municipios. Las propuestas planteadas en el marco de la Constitución de 1991, se caracterizaron por defender la tradicional figura departamental, y fortalecer el esquema organizativo de un departamento planificador, coordinador, que apoya a los municipios, financiador del crédito municipal, que cumple funciones de complementariedad en materia de servicios como salud y educación, con competencias en ámbitos ambientales, turismo, transporte, manejo de puertos, aeropuertos y zonas francas, además de promotor del desarrollo. En este escenario en el que se sitúa al departamento como parte del engranaje administrativo encargado del cumplimiento de las funciones y finalidades estatales, es preciso determinar una tendencia a favor del fortalecimiento de su necesario compromiso con el Estado Social de Derecho y con los derechos humanos.

Se puede establecer que, en relación con la Administración Pública Departamental, como un factor de cambio, se desarrollan dos enfoques. En primer lugar, la concepción propia que deviene del orden constitucional vigente, que deriva concretamente en la necesidad de una interpretación del objeto y el desarrollo de la actividad estatal a la luz de los valores y principios constitucionales, en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, como lo precisa Henao (2015):

El principio de legalidad no puede seguir siendo entendido como se le comprendió bajo el modelo inicial del Estado de Derecho. La constitucionalización exige la inclusión del sistema constitucional como parámetro de medida de las actividades que desarrolla la administración. (p.184)

En segundo lugar, el entendimiento de la administración pública —en el orden nacional y regional— frente a la incidencia y posteriores transformaciones que recaen sobre esta, a partir de las dinámicas y corrientes globalizadoras, ya sea por la voluntad propia del Estado-Nación, o como lo referencia Marín (2008), en cita de García Pelayo:

(...) a fin de zanjar el desequilibrio frecuente entre su potencial, de un lado, y sus necesidades u objetivos de política exterior, interior y trasnacional, de otro, el Estado se ve obligado a articularse en organizaciones regionales interestatales que le permiten alcanzar objetivos que no podría lograr ni por sí solo ni por vía de simples alianzas. (p.164)

Para el análisis del rol que ha asumido el departamento en el marco del Estado Social de Derecho, y el compromiso que ha adquirido con relación al reconocimiento, protección, garantía y efectividad de los Derechos Humanos a partir del modelo de Estado adoptado por la Constitución de 1991, será clave comprender conceptualmente los caracteres del Estado Social de Derecho, y analizar las funciones departamentales desde el enfoque de derechos humanos y los compromisos y agendas internacionales adoptados por Colombia¹.

1. Situación actual

Desde la perspectiva comparada, los estudios han podido corroborar la importancia y la transformación que ha tenido el nivel intermedio de gobierno en las diversas formas de Estado.

¹Al respecto debe tenerse en cuenta que el Estado colombiano adoptó en el marco internacional con la Organización de Estados Americanos el 22 de febrero de 2018 un “Acuerdo de cooperación entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y la República de Colombia para la aplicación y difusión de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos”.

Tanto en el federal, como en el regional y unitario, dichos entes intermedios han asumido, desde hace dos décadas, un evidente protagonismo en el tema de la distribución territorial del poder y por ende en el asunto competencial, a pesar de observarse serias limitaciones en el plano económico. Esto quiere decir que la tendencia actual supera la limitada perspectiva descentralizadora de la década de los años ochenta, que relacionó dicho proceso exclusivamente con el tema local en detrimento o abandono del nivel intermedio de gobierno (Estupiñán, 2012). Las transformaciones del nivel departamental se pueden presentar para el desarrollo de esta tendencia desde la perspectiva del Estado Social de Derecho que le sirve de fundamento, y desde su necesaria vinculación con la realización y desarrollo de los derechos humanos.

Estado social de derecho: La consolidación del Estado colombiano bajo la fórmula de Estado Social de Derecho a partir de la Constitución Política de 1991 (Artículo 1º, CP), implica un conjunto de transformaciones. En este sentido, se incluyen dos nuevas perspectivas, en primer lugar, una cláusula social que comporta un compromiso frente al cumplimiento y garantía de estándares mínimos, para sus ciudadanos, respecto del conjunto de derechos sociales, económicos y culturales como, vivienda, alimentación, salud, y educación, y en segundo lugar, otra cláusula, que hace referencia al Estado constitucional democrático, a partir de la cual se debe consolidar y profundizar la creación de mecanismos que permitan el ejercicio de la democracia participativa, el control político y jurídico del ejercicio del poder, y la definición de un conjunto de derechos fundamentales que direccionen el funcionamiento de la organización política. El Estado social retoma la idea de sujeción a la legalidad del Estado liberal clásico, y la potencializa en términos de valores adicionales como los sociales (Marín, 2008), aspecto que deriva en una ampliación del campo de interpretación y actuación de la función administrativa del Estado (Molano, 2005).

De acuerdo con Henao (2015), el Estado social es una decisión política del constituyente primario que conlleva un conjunto de consecuencias como el sometimiento del Estado, sus agentes y órganos, a la supremacía de la Constitución. En este sentido el autor en cita indica que: “El Estado social tiene rango constitucional y por lo mismo debe irradiar todo el ordenamiento jurídico y el actuar de todos los agentes del Estado” (p.151).

El departamento ha asumido así el rol de instancia de articulación y coordinación entre la nación y los municipios, competencias en materia de servicios públicos domiciliarios complementarias a las del nivel local, competencias de planeación participativa, y la coordinación de sus respectivos planes. Ante el precario desarrollo constitucional que tuvieron las propuestas sobre la región en la Asamblea Nacional Constituyente, el departamento se ha consolidado bajo este esquema constitucional como la entidad llamada a representar e impulsar los intereses regionales. En palabras de Estupiñán (2006):

El Departamento constituye en la actualidad, ante la ausencia de regiones y provincias, el nivel intermedio de gobierno. Los viejos Estados federales, desligados de las vastas competencias atribuidas durante la época federal, constituyen parte de los actuales departamentos. Ello quiere decir que la figura departamental en Colombia, muy a pesar de sus detractores, tiene desde el punto de vista histórico, sociológico y político una trascendencia importante en la organización política y administrativa del territorio colombiano. (p.100)

El departamento se ha convertido en la entidad básica de intermediación entre el nivel nacional (central y descentralizado) y las entidades locales, para los fines de la participación diferencial de la nación en las funciones y las transferencias de recursos nacionales, y de apoyo técnico y administrativo a los municipios, según las distintas categorías legalmente definidas. Sus funciones han sido clasificadas como mixtas, en tanto combinan actividades de carácter ejecutor y de coordinación administrativa bajo la inspiración de dos principios: la subsidiariedad y la concurrencia respecto de las tareas municipales. El fortalecimiento de las competencias departamentales se ha desarrollado como un proceso *de facto*, que no ha ido a la par de un desarrollo normativo acorde. Muestra de ello es el régimen departamental contenido en el Decreto 1222 de 1986 que hoy permanece vigente, creado bajo el esquema de la Constitución de 1886. De acuerdo con Estupiñán (2012):

En los últimos años, ante la imposibilidad inmediata de construcción de la región en Colombia, como entidad territorial y luego de los fallidos intentos de expedición de la Ley

Orgánica de Ordenamiento Territorial, tanto políticos y académicos como juristas vuelcan su mirada sobre lo que sin duda estaba muerto en materia de administración territorial: el departamento. En la actualidad se observa un nivel intermedio de gobierno en cuidados intensivos, cargado de competencias y responsabilidades, apenas renaciendo y sobrellevando tareas tradicionalmente ejecutadas por la Nación o la entidad local. (p. 231)

De forma adicional, el rol constitucional de los departamentos se dilucida a partir de las atribuciones conferidas a la Asamblea Departamental u Órgano Corporativo (Artículo 300 de la CP) y al gobernador, en su calidad de jefe de la administración seccional, representante legal del departamento y agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general (Artículo 303 de la CP).

Derechos humanos: Desde el punto de vista conceptual, los diversos procesos de la globalización han situado a los derechos humanos en un escenario de constante tensión en torno a su comprensión y práctica. Son discernibles, por lo menos, tres tipos de enfoques que se disputan el predominio alrededor de la definición de los derechos humanos: i) un enfoque neoliberal que ubica la garantía de los derechos humanos en el escenario del mercado; ii) un enfoque neoconstitucional, que pretende articular los mecanismos del Estado y el mercado para el aseguramiento de los derechos humanos, y iii) un enfoque alternativo, que promueve la constitución de un sector público no circunscrito a lo estatal, para la garantía de los derechos humanos. La dilucidación de estos enfoques se sustenta en los análisis que se han planteado desde las perspectivas críticas de las ciencias sociales, los cuales han hecho aportes invaluable en la construcción de nuevos referentes conceptuales en aras de alcanzar sociedades democráticas, garantes de los derechos humanos y del bienestar general.

La primera de las concepciones enunciadas ha logrado posicionarse como hegemónica a nivel global, y es la que se ha desarrollado al calor de las reformas neoliberales de las últimas décadas. Desde esta concepción, el campo de los derechos humanos ha sido expuesto a una serie de transformaciones significativas a partir de diversos procesos de carácter político y económico, que se han presentado en el escenario de la globalización neoliberal, en procura de establecer un marco

normativo e institucional adecuado a las necesidades del mercado global de capitales. Fenómenos como la crisis de la soberanía estatal y del Estado-nación, han conducido —entre otros asuntos— a una redefinición de las fuentes reales del derecho, debido a la configuración de un nuevo soberano supraestatal, de carácter abierto, difuso y policéntrico (Capella, 2008), en el cual se recogerían las múltiples expresiones del poder capitalista global; esto es, que el poder soberano ya no está centrado de manera predominante y exclusiva en los Estado-nación, sino que se ha diseminado hacia múltiples agentes, tales como organismos supranacionales, multilaterales, y empresas transnacionales y multinacionales, situados en algunas ocasiones al lado de los Estados, y en otras, incluso por encima de ellos (Negri & Hardt, 2001).

Una de las principales expresiones de estas transformaciones del derecho y los derechos humanos, se presenta en las políticas de desregulación jurídica, entendidas como el desplazamiento progresivo de la capacidad normativa radicada en la esfera pública estatal hacia la esfera privada, generándose la privatización de las fuentes de producción normativa, y una definición contractual de lo público entre los diferentes actores que operan en el nuevo campo de poder globalizado (Capella, 2008).

De acuerdo con Sassen (2010), este desplazamiento de la autoridad pública estatal por la privada del mercado global, ha permitido que intereses particulares de las grandes corporaciones queden representados en la esfera pública, lo cual implica la instauración de un nuevo orden normativo e institucional, en el que los programas estatales han terminado representando las exigencias y lógicas del mercado global de capitales. De esta forma, se presenta una redefinición de lo público, soportada en el desdibujamiento de las fronteras entre esta esfera y la privada, lo cual se puede ver ilustrado, por ejemplo, en la creciente imposición de las normas de carácter financiero como los principales criterios de legitimidad en la gestión de las políticas sociales y económicas, desplazando las tradicionales concepciones de la legitimidad política, centradas en la garantía del bienestar general a través del cumplimiento irrestricto de las obligaciones derivadas de los catálogos de derechos humanos, bajo la idea de que estos operan tanto como límites (en sentido negativo, esto es aquello que el Estado no puede hacer, representado en el respeto por los derechos

de libertad) y vínculos (en sentido positivo, aquello que el Estado no puede dejar de hacer, representado en los derechos socioeconómicos).

Desde esta perspectiva, los bienes y servicios, materiales e inmateriales, que aseguran y garantizan los derechos, son desprovistos de su carácter público, siendo ubicados, de forma general, en el escenario del mercado, lo que ha conducido a una transformación de la comprensión de categorías tradicionales como la de ciudadanía o la de servicios públicos. Estas transformaciones se expresan incluso en la Constitución Política de 1991, a partir de dos grandes postulados que en ciertos casos aparentan ser contradictorios: 1) el denominado intervencionismo del Estado en la economía derivado de la forma social, democrática y de derecho que adquiere el Estado; 2) los principios garantes de la inversión y la iniciativa privada que se materializan en preceptos como el de la libre competencia o en la prohibición de monopolios y el abuso de la posición dominante en la economía de mercado.

De esta manera, los servicios públicos se sitúan entre la intervención del Estado en la economía y la iniciativa privada. Lo importante o lo más destacable de esta relación tiene que ver con la participación de sujetos privados en su prestación, que implica la concurrencia de prestadores públicos y privados (Artículos 365 a 370 de la Constitución Política de 1991).

Es importante resaltar que una de las grandes innovaciones que ha introducido el neoliberalismo ha consistido en que ya no solo se sustenta en la explotación intensiva de la fuerza de trabajo, sino que además ha ideado nuevas formas de servidumbre del trabajo asalariado, representadas en la cultura del consumo y el endeudamiento, tanto colectivo como individual, bajo el establecimiento de un modelo basado en la financiación.

Por su parte, las visiones neoconstitucionales se caracterizan por apostar hacia una concepción garantista, que si bien no entra en abierta oposición con la posibilidad de que desde escenarios privados se garanticen los derechos, sí establece una serie de restricciones a los mecanismos de desregulación jurídica, haciendo énfasis en la necesidad de reforzar las garantías a nivel constitucional, para que sea el Estado quien asegure el acceso a los bienes y servicios que

materializan los derechos humanos, bien sea a través de los mecanismos del mercado —en los que se imponen ciertas regulaciones— o subsidiariamente desde el ámbito público-estatal.

Finalmente, las concepciones alternativas parten de una oposición absoluta al modelo neoliberal, para lo cual proponen una resignificación de los derechos humanos, que supere las visiones formalistas y restrictivas que sobre los mismos se han construido, dotándolos de contenidos específicos (no universales) que se correspondan con las necesidades que se expresan en contextos territoriales particulares.

Este último enfoque se corresponde con las reivindicaciones de los movimientos sociales altermundistas a nivel global, que plantean la necesidad de recuperar el carácter público de los bienes y servicios (concebidos como bienes comunes) que aseguran los derechos, la reconstitución de espacios públicos para la comunicación política de base que permita tramitar de forma colectiva los problemas que afectan a la sociedad, y la invención de nuevas formas de gobernanza de base comunitaria, que le apunten a un proceso de profundización democrática, superando las miradas formales y restrictivas de participación política asignadas en los modelos representativos que se circunscriben en los anteriores enfoques, de lo cual se desprende la idea de la constitución de un sector público no circunscrito a lo estatal, sino articulado y complementario con el ámbito comunitario.

La idea de bienes públicos globales hace referencia a aquellos bienes que, debido a su importancia, trascienden las fronteras de los Estados y son por tanto accesibles y de interés común, sin importar las posiciones que cada Estado pueda adoptar unilateralmente respecto de ellos. Se trata de bienes indispensables para la supervivencia humana que no pueden ser reservados por ningún Estado o empresa pública o privada, y que, en cambio, deben estar disponibles para el disfrute de toda la humanidad, como por ejemplo el agua, el aire u otros bienes o servicios ambientales.

Paralelo a este reconocimiento global de los llamados bienes públicos, se identifican transformaciones en la gestión de lo público, a partir de la incursión de agentes privados

empresariales con gran poder económico, inclusive mayor al de los Estados, que evidencian una reconfiguración de las estructuras estatales. En este sentido, Marín (2008) indica que “El Estado actual tiene que aceptar que todo el poder no es ejercido por órganos públicos internos, y ni siquiera por órganos públicos supranacionales” (p.192).

En el ámbito territorial concretamente, el departamento de Antioquia ha afrontado la tarea de desarrollar una política de internacionalización, a partir de la cual se puedan identificar oportunidades ante escenarios de apertura comercial y de globalización, en la que se reconocen las relaciones entre el sector público y el privado. De acuerdo con Zapata (2016), en referencia al Plan de Desarrollo 2004-2007:

Particularmente, desde el gobierno departamental la integración regional se ha fijado metas que van en concordancia con las mejoras en los niveles de competitividad, así como la inserción de Antioquia en los flujos económicos globales. En este sentido, el gobierno de Aníbal Gaviria (2004-2007) se propuso como objetivo “Afirmar el territorio de Antioquia, articulándolo e integrándolo internamente y abriéndolo a las regiones vecinas, al país y al mundo”. (p.138)

La Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (s.f.) en un estudio denominado ‘Estrategia para la Internacionalización’, identificó los principales actores (ver Gráfico 1) que concurren en el desarrollo de procesos que derivan en la apertura del departamento más allá de las propias fronteras del Estado colombiano, y de igual manera planteó un escenario en el cual se concretan transformaciones de lo público y lo privado en el departamento. En este sentido, la Cámara de Comercio en la obra referida indicó:

Consideramos que la mejor opción para la administración de una Estrategia de Internacionalización Regional es la creación de una SOCIEDAD PÚBLICO PRIVADA SPP, al estilo de las mejores alianzas que se vienen dando en muchos países industrializados, para el desarrollo de proyectos de interés común, no solamente en el campo internacional. (p.40)

Al respecto, hace referencia a alianzas o cooperaciones público-privadas como el caso de ‘ProChile’, ejemplo en la región. De igual manera se plantea la Sociedad Público Privada (SPP) como una propuesta realista que permite alinear los objetivos de desarrollo del sector público con los objetivos comerciales del sector privado.

Gráfico 1. Actores de la internacionalización en Antioquia.

Sector Privado	Sector público regional	Sector Público Nacional
<ul style="list-style-type: none"> • Incubadora de empresas • Asociación Nacional de Industriales • Cámara de Comercio Medellín • Cámara de Comercio Aburrá Sur • Cámara de Comercio Oriente • FENALCO • Fondo de Garantías de Antioquia • Inexmoda, Cidet, Camacol • Analdex • Centro de ciencia y Tecnología de Antioquia • Universidades Eafit, Esumer. • Comfama • Acoex • Comité Interinstitucional de Turismo de Antioquia • Camacol • Asomineros • Asocolflores • ACOPI • Cámaras Binacionales • Proantioquia • Actuar Famiempresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernación de Antioquia. (Secretaría de Productividad y Competitividad) • Alcaldía de Medellín • Area Metropolitana • Alcaldía de Envigado • Alcaldía de Itagüí • Agencia de Cooperación Internacional • Otros Gobiernos municipales • Plan Estratégico de Antioquia • IDEA Cooperación Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • SENA • Universidades • DIAN • PROEXPORT • BANCOLDEX • SEGUREXPO • Banco de la República • Ministro de Comercio • Instituto Colombiano Agropecuario • Fondo Nacional de Garantías • FINAGRO-Finder-Banco Agrario
	Público Privado	
	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia de Desarrollo Regional de Antioquia • Agencias de desarrollo locales • Comité asesor regional de comercio exterior • Medellín Convention Bureau • Zeiky-Proexport-CCMA 	

Fuente: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (s.f.).

No obstante algunos esquemas de cooperación público-privada e internacionalización han demostrado resultados positivos frente a la provisión de bienes y servicios, el mejoramiento de las condiciones de calidad y competencia, y en mejores tarifas para los usuarios, como parte de los

presupuestos bajo los cuales se estructura el esquema de libre competencia desde el punto de vista constitucional, es preciso reconocer que también las estrategias de internacionalización han sido cuestionadas, debido a que las mismas se centran en la ampliación de los derechos del capital, en detrimento de los derechos humanos y del bienestar general de la población, como consecuencia de los procesos de desregulación a los que se ha aludido y de la ineficacia en los sistemas de control estatal, como parte de los mecanismos establecidos para intervenir las fallas del mercado (Atehortúa, 2008). Así, por ejemplo, si bien en las últimas décadas algunos indicadores en materia de derechos humanos mostraron una relativa mejoría, en los últimos años se observa con preocupación un estancamiento, e incluso retrocesos, con relación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entendidos como continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, formulados en el año 2000 por la Organización de las Naciones Unidas. Para el año 2015 las mediciones de los indicadores relacionados con el fin de la pobreza (ODS 1) mostraban que, a nivel global, 836 millones de personas permanecían en situaciones de pobreza extrema, lo que significaba un importante avance con relación al año de 1990, donde se calculaba en cerca de 2.000 millones la población en dicha situación (PNUD, s.f.). Sin embargo, los ajustes realizados por el Banco Mundial a la metodología de medición de la pobreza, pasando de una unidad de medida estandarizada de US\$1,25 por día, a unas diferencias de 3,45 a 5,50 dólares por día (Banco Mundial, 2018), mostraron que la pobreza afectaba a 3.460 millones de personas en el mundo; esto bajo el aserto de que es necesario tener en cuenta las diferencias que existen en diversos contextos económicos² (Duarte, 2017).

Por otra parte, en materia de superación del hambre (ODS 2), para el año 2014 en el mundo habían 795 millones de personas en situación de desnutrición y hambre, 90 millones de las cuales eran niños y niñas (PNUD, s.f.); cifras que de forma alarmante aumentaron en el 2018, siendo este el tercer año consecutivo de deterioro de estos indicadores, de acuerdo con el último informe de

²Las mediciones y datos son tomados del PNUD y el BM, complementadas por estudios de Oxfam que demuestran y evidencian estancamientos y retrocesos en los ODS más sensibles: pobreza, hambre, cambio climático, desigualdad. En cuanto al cambio de metodología, la fuente del BM lo señala una falencia en la medición, lo cual ya había sido advertido por otros organismos, en particular por la Cepal.

seguridad alimentaria, editado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura —FAO— (FAO, 2018), donde advierten que la población mundial padeciendo situaciones de desnutrición y hambre es de aproximadamente 821 millones de personas, 150 millones de las cuales son niños y niñas.

En otros indicadores, como los relativos a salud, acceso al agua, reducción de las desigualdades, trabajo decente, entre otros, se observan unos deterioros sustanciales, que no permiten prever cambios en el mediano plazo, de continuar bajo el paradigma neoliberal del desarrollo. Así lo revelan los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— y del Banco Mundial, en el seguimiento que realizan al logro de los ODS. Todo esto ha sucedido en un escenario de una alta concentración de la riqueza y los ingresos en pocas manos, en donde el 10% más rico concentra el 40% del ingreso mundial, mientras que el 10% más pobre accede a entre el 2% y el 7% del ingreso mundial, manteniéndose de forma sostenida un coeficiente Gini global cercano al 0,7 desde el 2005. Se calcula que, para cerrar la brecha de desigualdad global, al actual ritmo, se requiere de 217 años, esto es, más de dos siglos, para lograr un desarrollo económico equitativo bajo los actuales modelos de desarrollo (Oxfam, 2016).

El informe de la ONG Oxfam (2016), “Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema”, reveló que para el 2015, cerca de 62 individuos poseían igual riqueza que la mitad de la población mundial; en 2010 eran 322 individuos. En el mismo informe se detalla que la riqueza de esas 62 personas aumentó 44% entre 2010 y 2015 mientras que la riqueza del 50% más pobre se contrajo 41%. El 82% de la riqueza mundial generada durante 2017 fue a los bolsillos del 1% más rico de la población, mientras el 50% más pobre —3.700 millones de personas— no recibió nada de dicho crecimiento.

La importancia de esta mirada global, radica en que la perspectiva nacional y regional ha estado centrada en una aplicación estricta de los criterios de desarrollo que se imponen desde el modelo neoliberal, pese al reconocimiento constitucional de que los servicios públicos constituyen una finalidad inherente al Estado Social y a la declaración de un catálogo variado de derechos sociales, económicos y culturales. Desde la perspectiva de derechos humanos que se vienen gestando desde el sur global, se advierte que no es posible encontrar soluciones en un modelo que cada vez más

muestra claros síntomas de agotamiento, sumado a la frustración por no haber cumplido con las promesas de bienestar a través del mercado bajo las cuales se propagó, además de la grave crisis civilizatoria en la que se sitúa el ser humano por cuenta de los efectos del industrialismo y el posindustrialismo, que han colocado al planeta en estado crítico de vulnerabilidad ambiental.

A pesar de esto, Colombia y Antioquia continúan en contravía de la agenda global de cambio, siendo un claro ejemplo de ello el impulso que se le sigue dando al extractivismo como motor del desarrollo, mientras los grandes foros globales propenden por llevar a cabo una transición energética, que involucre, además del cambio en las fuentes fósiles de producción de energía, un cambio de los modos de desarrollo, promoviendo formas de producción y consumo centradas en lo estrictamente necesario para la sobrevivencia de la especie, manteniendo un obligado equilibrio con la naturaleza.

Es importante recordar que, en el caso colombiano, las diferentes políticas neoliberales puestas en marcha sentaron las bases de una nueva institucionalidad y un nuevo marco jurídico tendiente a favorecer, estimular y potenciar, los procesos de acumulación capitalista en Colombia. A partir de los años noventa —lo cual se perfilaba desde los años setenta y ochenta— se dio inicio a un largo camino, tendiente al establecimiento de un ‘régimen de excepcionalidad permanente’ en materia económica³ y a la producción de una nueva espacialidad para el capital, fundamentada en la transnacionalización y desestatización de la política y la economía, configurándose así en Colombia, la idea de un Estado empresario⁴ encargado principalmente del agenciamiento y la regulación de las empresas transnacionales e inversores extranjeros en el territorio nacional⁵.

³Concepto utilizado por Estrada (2010) para caracterizar el régimen económico colombiano.

⁴La idea de Estado Empresario es una categoría conceptual que se utiliza desde los estudios de la Administración Pública y del Derecho Administrativo para explicar el rol que asume el Estado en aquellos escenarios en los que se comporta como un particular y se somete incluso al régimen jurídico del Derecho Privado. Es el caso, por ejemplo, de la participación del Estado en Empresas Industriales y Comerciales del Estado, o en Sociedades de Economía Mixta. La participación del Estado bajo este esquema se fortalece bajo el modelo de liberalización y competencia propio de los servicios públicos de la Constitución de 1991, en el que el Estado concurre en igualdad de condiciones en el mercado con los particulares para la prestación de bienes y servicios.

⁵Para una exposición sobre el papel que asume el Estado en Colombia, véase Estrada, 2010. Al respecto, Santos ha señalado que el Estado aparece como el articulador de los flujos y movimientos que se generan, no controlando la

El caso del proyecto minero Mandé Norte sirve para ilustrar lo anterior, toda vez que el mismo deja en evidencia cómo los gobiernos nacional y departamental se pusieron al servicio de los intereses del capital transnacional, en detrimento e, incluso, en violación de derechos fundamentales. De acuerdo con Valencia, Muñoz y Hainsfurth (2016):

Durante los años 2006 a 2008, INGEOMINAS, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Minas y la Compañía Muriel Mining Corporation realizaron acercamientos —representados en reuniones y talleres con la comunidad— con el objeto de realizar la consulta previa con las comunidades étnicas de la zona. Sin embargo, y solo hasta diciembre de 2008, la comunidad se enteró de que el proyecto minero contaba con un proceso de consulta previa y que supuestamente a través de este había dado por aceptada la intervención minera en su territorio. A partir de este momento la comunidad devela una serie de irregularidades en la validación de la consulta como la creación de organizaciones indígenas ficticias, y con ello de representantes ilegítimos, sobornos y prebendas en dinero y en especie hacia algunos comuneros, la legalización de firmas de asistencias a talleres como si fueran firmas de aval al proyecto y la no invitación de algunas comunidades a las reuniones convocadas por el gobierno y la empresa. Asociadas a las inconsistencias del proceso de consulta previa se presentaron situaciones de violación a los derechos a la integridad cultural y del ambiente.

En 2009, el territorio empieza a ser militarizado por las fuerzas armadas del Ejército Nacional generando temor al interior de la población asentada en territorio tradicional y colectivo. Luego, en enero de 2010, tres meses después de que la Corte Constitucional profirió un fallo a favor de la población étnica, el ejército bombardeó el resguardo Uradá Jiguamiandó; resultando heridas varias personas de una misma familia y el fallecimiento de un recién nacido.

regulación social, pero dominando la ‘metarregulación’, es decir, la selección, coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que, por subcontratación política, adquieren concesiones de poder estatal (Santos, 2005).

(...)

El agente estatal inicialmente brindó las garantías necesarias para que ingresara la empresa extractiva estableciendo un contrato de concesión sin realizar la consulta previa con las comunidades y luego presentó una consulta manipulada y fraudulenta, además de delegar al ejército como agente de seguridad al servicio de la empresa extranjera.

En relación con el papel que debe asumir la institucionalidad pública de acuerdo con la garantía y protección de los derechos humanos, es preciso advertir la impunidad que ha imperado en casos de violaciones de derechos humanos por parte de empresas multinacionales, multilaterales y nacionales, que ponen en evidencia la forma como la institucionalidad pública ha sido omisiva; actitud que ha tendido a favorecer los intereses transnacionales en claro detrimento de las garantías de los derechos fundamentales. Algunos casos de impunidad se pueden ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Algunos casos documentados en investigaciones referidas a violaciones de derechos humanos por parte de empresas.

Caso	Descripción
Chiquita, Dole (en investigación) y Del Monte	Estas tres compañías están acusadas de 11.000 homicidios; de alrededor de 800.000 desplazamientos forzados de personas, y de 3.000 desapariciones forzadas. En promedio, el 20% de esas violaciones de derechos elementales han afectado a trabajadores(as) de los departamentos de Antioquia, Córdoba, Magdalena, Sucre y los Llanos Orientales, a donde han llegado algunas de estas compañías que explotan palma aceitera a través de testaferros. El 3 de junio de 2011 una Corte de Florida (USA) decidió admitir, en un fallo, que la multinacional Chiquita Brands puede ser procesada por algunos crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad contra los demandantes, y que ellos pueden proseguir con la demanda que se abre a una etapa probatoria (Ramírez, 2012).
Cemex, Holcim, y Cementos Argos	Se preparan demandas por denuncias que se han recibido sobre sus pagos a militares y paramilitares para asesinar a pobladores en zonas bajo control de estas multinacionales, donde ellas explotan sus minas o donde se van a expandir. Ello ha provocado una cadena de crímenes y corrupción alrededor de la industria del cemento en el distrito capital (Bogotá) y en las regiones donde el desarrollo está basado en la construcción de

	<p>infraestructura ordenada por el Banco Mundial, como los transportes urbanos masivos (Transmilenio, Transcaribe, Mío, etc.), las dobles calzadas, los terminales de transporte, etc. También se les investiga por la destrucción del sindicato de trabajadores de la empresa estatal Minercol Ltda., Sintramincercol (Ramírez, 2012).</p>
Empresas públicas de Medellín	<p>Se le investiga por llevar paramilitares a Panamá, a una zona donde se construye una represa por parte de esta compañía, de acuerdo a pobladores de la región que han denunciado la presencia de dichos mercenarios. También se le investiga por pagos a militares que operan con paramilitares en zonas donde la compañía tiene sus intereses (Ramírez, 2012).</p>
Antioquia/Caldas Colombia Goldfields y B2Gold	<p>A pesar de las políticas de RSE de la compañía a las cuales se remiten tanto B2Gold como Colombia Goldfields, en el contexto de la historia de la región que se caracteriza por el conflicto y la concentración de tierras, y las numerosas comunidades indígenas en el área del proyecto —tanto las que el gobierno reconoce como las que no—, los resultados indican que aún persisten riesgos significativos para los derechos humanos en los proyectos de estas dos compañías.</p> <p>Reiteramos que la posibilidad de ocurrencia de estos riesgos oscila entre media y alta, basándonos en la evidencia que pudimos recopilar, y que no se imputa la intencionalidad de buscar beneficios a través de las violaciones de derechos humanos o recompensar a quienes cometen violaciones. Se necesitaría una evaluación de impacto sobre los derechos humanos realizada de manera independiente y con transparencia para determinar el alcance y la realidad de estos riesgos, y como en otros casos, las evaluaciones deben realizarse antes de la iniciación de las actividades de un proyecto para evitar la ocurrencia de dichos riesgos. Se podría concluir partiendo de los resultados mencionados que los riesgos de categoría media a elevada de los derechos políticos y civiles, al igual que los riesgos económicos, culturales, y ambientales que deben investigarse con mayor profundidad incluyen: una o ambas compañías podrían estarse beneficiando de las apropiaciones anteriores de tierras y títulos ilegales o coaccionadas; las acciones de una o ambas compañías podrían estimular inadvertidamente la reorganización, permanencia y fortalecimiento de las estructuras paramilitares y de sus sucesores que buscan beneficios económicos manteniendo el control social y político mediante acciones que involucran violaciones a los derechos humanos (incentivos involuntarios e indeseables a las violaciones de los derechos</p>

	<p>humanos); una o ambas compañías parecen estar violando los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados sobre los proyectos que les afectan; una o ambas compañías podrían estarse beneficiando de violaciones continuas a los derechos humanos contra quienes se oponen al proyecto o lo critican; Colombia Goldfields parece haber tenido un impacto negativo sobre los derechos económicos de las comunidades, con la colaboración del Estado colombiano, realizando actividades que benefician a la compañía mientras empobrecen a la comunidad; Colombia Goldfields parece no haber garantizado la transparencia y responsabilidad empresarial en el manejo de su propia crisis fiscal, ocasionando penurias económicas extremas e indebidas a una población de por sí pobre y marginada (Mining Watch Canadá & CENSAT-Agua Viva, 2009).</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia, 2018.

A lo anterior se suma la puesta en marcha de una serie de dispositivos de protección e incentivos a la acumulación de riqueza, tales como las zonas francas, las cuales son una expresión de los regímenes especiales de comercio exterior impulsados por los gobiernos nacionales desde la primera década del 2000. Colombia cuenta con 102 zonas francas: 38 zonas francas permanentes y 64 zonas francas especiales. En Antioquia operan tres zonas francas permanentes (Rionegro⁶, Urabá⁷ y Valle de Aburrá⁸) y nueve zonas francas especiales. A pesar de la constante promoción de este tipo de regímenes, la utilidad de los mismos no resulta clara, es más, existen indicios de que las zonas francas han servido para evitar el pago de tributos, toda vez se les han otorgado territorios libres de impuestos a empresas que, por su tamaño, igual hubieran llegado a Colombia, o ya estaban aquí, pero que ahora se desplazaron a producir en estas zonas que operan como paraísos fiscales, al ser propicios para transferir sus costos a nuestro territorio y sus ganancias a otros destinos (Estrada, 2010; El Espectador, 2011).

Este tipo de políticas ha tenido efectos adversos para el goce efectivo de derechos humanos fundamentales en el país y el departamento de Antioquia, toda vez que han generado situaciones

⁶La Zona Franca de Rionegro se ubica en el municipio de Rionegro, a 30 km de la ciudad de Medellín.

⁷La Zona Franca Permanente de Urabá está ubicada en el municipio de Apartadó.

⁸La Zona Franca Internacional del Valle de Aburrá (ZOFIVA) está ubicada en el municipio de Caldas, en el intercambio vial en la Ye de primavera.

de desfinanciación pública que han imposibilitado la prestación de bienes y servicios para la materialización de los derechos fundamentales. Asimismo, se ha observado una transferencia permanente de recursos de lo público hacia lo privado que, en lugar de mejorar las condiciones salariales y de seguridad social, ha fortalecido los mecanismos de acumulación y concentración de la riqueza⁹, como se ilustra en la Tabla 2.

Tabla 2. Beneficios tributarios a empresas.

SECTORES ECONOMICOS CON MAYORES BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Monto total de beneficios tributarios integrales - billones de pesos

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Financiero	26,4	31,1	52,0	48,7	81,2	121,0	134,7
Minería	12,0	15,0	11,8	11,6	19,5	62,4	77,3
Comercio	8,2	11,3	21,7	17,7	27,2	45,2	38,1
Manufactura	10,7	11,5	11,6	11,1	18,5	27,7	22,6
Subtotal	57,3	68,9	97,1	89,1	146,4	256,3	272,7
Total	124,9	120,4	144,6	128,7	201,6	336,5	353,0
Porcentaje	45,8	57,2	67,1	69,2	72,6	76,1	77,2

Fuente: Pardo (2018). Con datos de la DIAN, Recaudo de personas jurídicas.

El caso del departamento de Antioquia sirve para ilustrar algunos de los efectos adversos que han tenido más de tres décadas de políticas neoliberales sobre la garantía de los derechos humanos. Uno de los indicadores más preocupantes es el relativo a la concentración de las tierras, el cual se ha mantenido en la última década en un índice Gini promedio de 0,85. Esto significa que el 60% de la tierra pertenece a un 5% de propietarios.

De otro lado, si bien en términos generales se ha avanzado en la superación de la pobreza monetaria en Antioquia, dicha situación se ve contrastada con los niveles sostenidos de concentración de los ingresos en el departamento, los cuales han permanecido situados en un coeficiente Gini promedio de 0,5 en los últimos años. Estas situaciones de concentración de la tierra y los ingresos, se dan en un contexto de conflicto armado sostenido en el tiempo, que ha tenido, como uno de sus impactos más negativos, el despojo de la tierra de la población rural antioqueña, tal como se expone en la tendencia referida a la reconfiguración del conflicto armado.

⁹ De acuerdo con Pardo (2018), con el costo total de los beneficios tributarios durante los años 2010 a 2016, los cuales ascienden a los US181.242 millones de dólares, se podría cubrir en 2,5 veces el saldo de la deuda pública externa, que ronda los US70.000 millones de dólares.

Es posible afirmar que, a partir del Estado Social de Derecho, y ahora con el posacuerdo, las finalidades sociales son la base sobre la cual se ejerce la función administrativa. La administración en este contexto asume nuevas responsabilidades para su cumplimiento. Al respecto, el CONPES 3932 de 2018 se acoge también el Plan Marco para la Implementación del acuerdo de Paz, el cual cuenta con 501 indicadores dirigidos a verificar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Paz en relación con el desarrollo rural integral, la participación política, la reincorporación social y económica de los excombatientes, la solución al problema de las drogas ilícitas y la reparación a las víctimas. De acuerdo con este documento, el cumplimiento del Acuerdo de Paz es responsabilidad de todos los niveles territoriales, incluido el nivel departamental.

Por tanto, la inclusión del PMI en los ejercicios de planeación del departamento es un mandato constitucional de acuerdo con el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017. Esto evidencia que las formas y procedimientos a través de los cuales la administración actúa como consecuencia de esta cláusula ‘social’, se sujetan a una nueva lectura del principio de legalidad, “entendido como principio de juridicidad consecuencia de la importancia y jerarquía que tienen los derechos fundamentales en el Estado social” (Henoa, 2014, p.150), y de las funciones que cumplen los principios, como el de participación, al irradiar la labor de la administración pública, por lo que los aspectos enunciados en materia de derechos humanos deben ser considerados en la definición de los retos y desafíos para la administración departamental.

Las finalidades sociales del Estado se manifiestan mediante la garantía y satisfacción de aquellos derechos y servicios que hacen posible la igualdad material. El posacuerdo robustece estas finalidades prestacionales al enfatizar en aspectos como:

—La provisión de bienes y servicios necesarios para la población rural, y el fortalecimiento de la infraestructura territorial (vial, de riego, eléctrica y de conectividad; Decreto 884 de 2017 y Decreto ley 890 de 2017);

—El papel de la economía campesina, familiar y comunitaria, y la disponibilidad y accesibilidad de alimentos para la población urbana (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 464, 2017);

—La participación de las comunidades, en especial de las rurales y de los grupos étnicos, como un componente relativo a las organizaciones y aspectos culturales, que propende por articular y armonizar instrumentos de planeación con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo o sus equivalentes, en el caso de las regiones y territorios que incluyan pueblos, comunidades y grupos étnicos (Decreto 893 de 2017);

—La existencia de un ordenamiento socio-ambiental sostenible que garantice y promueva el acceso al agua, y,

—La regularización de la propiedad, a partir de la creación de un fondo de tierras y de un sistema de subsidio y crédito, para que puedan acceder a ella las personas sin tierra o con tierra insuficiente, de modo que los beneficiarios sean, sobre todo, las personas más vulnerables de las zonas rurales, las mujeres, víctimas, y aquellos que hacen parte de asociaciones y cooperativas, fomentando la asociatividad rural.

En relación con la Reforma Rural Integral (RRI) y el derecho a la restitución de las víctimas del conflicto armado, tal y como la ha reconocido la Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria en diversos informes y diagnósticos orientados a los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural, la actividad minera en la actualidad sustrae vastas extensiones de tierra de la posibilidad de titulación a sujetos sin tierra. Estamos hablando de una cifra estimada de casi 7 millones de hectáreas de bienes baldíos que podrían titularse a campesinos y sujetos de reforma agraria. Estos datos, que han sido retomados por la Corte Constitucional en sentencias importantes actualmente en materia de minería, como la T-445 de 2016, son alarmantes, si se comparan con las cifras estimadas con respecto al número de hectáreas de tierras que fueron despojadas o abandonadas en el marco del conflicto armado, que se calculan en aproximadamente 6 millones, es decir, el conflicto armado imposibilitó la presencia y el acceso a las tierras en un millón de hectáreas de tierra menos de las que se estima podrían estar afectadas por proyectos extractivos o de desarrollo.

Frente a este tópico, el Gobierno Nacional tiene que asumir el gran reto, en relación con la RRI, de analizar seriamente los impactos de la actividad minera tanto con respecto a los procesos de formalización de la propiedad a los que se comprometió en la RRI, como con respecto a los

compromisos adquiridos de reparación a las víctimas del conflicto armado que fueron desplazadas de sus tierras, cuyas expectativas de retorno y restitución podrían verse afectadas por la titulación de proyectos mineros, o por la presencia de proyectos de interés estratégico nacional en territorios microfocalizados para restitución de tierras. Las normas actualmente vigentes como el Código de Minas no aportan solución a esta tensión, y por tanto, no son asuntos que estén siendo tenidos en cuenta o contemplados como restricción o exclusión en los procedimientos de titulación minera.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el tratamiento como derecho fundamental de la restitución, nos permiten afirmar que atendiendo a los objetivos de la reparación a las víctimas, su también carácter preferente, progresivo, y prevalente en términos constitucionales, se entiende que otro tipo de uso —como podría ser el minero— que se realice en los territorios que han sido considerados por el Estado colombiano como aptos para esta medida de reparación, sería incompatible con el derecho a la restitución a las víctimas, y que debe privilegiarse la restitución aún por encima de las posibilidades económicas que se deriven de otros proyectos de desarrollo.

Por tanto, las apuestas de desarrollo a las que le viene apuntando el país, centradas entre otros aspectos en el impulso de la actividad minera, no pueden perder de vista los análisis de las tensiones que esta actividad puede suscitar con respecto a los procesos de formalización y acceso a la propiedad para la población rural que, aunados a las medidas de restitución, contribuirían, según lo señalado en el Punto 1 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016), a promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación, y permitirían garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y a la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad, e incentivando la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social y especialmente en lo relativo a la política de desarrollo agrario integral. Este aspecto amerita también un análisis especial con respecto a los territorios de comunidades étnicas, y a la relación entre el territorio y pervivencia étnica y cultural de estos grupos que pueden verse afectados por la presencia de este tipo de proyectos extractivos.

2. Posible evolución futura

El Acuerdo de Paz reivindica la participación ciudadana como un elemento estructural para la construcción de la paz territorial. Sin embargo, el déficit de participación de las comunidades que pueden verse afectadas por proyectos de desarrollo, entre los que se encuentran los mineros, viene siendo una de las causas de la emergencia, en unos casos y en otros, de la acentuación de los llamados conflictos socioambientales, caracterizados precisamente por las demandas ciudadanas de participación efectiva, que han sido insatisfechas por la Administración en los procesos de titulación y de licenciamiento ambiental. No es fortuito que los territorios que han sido catalogados como territorios ZOMAC —Zonas más afectadas por el conflicto armado— coincidan con territorios en los que hay fuerte presencia de proyectos mineros, y que se esté asistiendo al avivamiento de conflictos sociales en los mismos. En estos territorios también es posible que las empresas mineras y de hidrocarburos compensen el pago de sus impuestos con la ejecución de obras que generen algún tipo de beneficio social, como lo definió el Decreto Ley 883 de 2017.

Si dentro de las apuestas de desarrollo económico está la actividad minera, el ejercicio de esta actividad tendrá que armonizarse y ajustarse también a las exigencias de participación política y social que demanda la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios. Este contexto plantea la necesidad de fortalecer la democracia ambiental como derecho que tienen las comunidades, los ciudadanos, y también las autoridades locales o territoriales, a participar de las decisiones sobre el territorio y el ambiente que los afecten.

Hasta el momento no se observa un cambio en la orientación de las políticas, lo cual hace prever un escenario adverso para la garantía plena de los derechos humanos en la región. Se sigue apostando a un modelo de desarrollo fundamentado en el crecimiento económico, pero que es incapaz de generar mecanismos de redistribución equitativa de los ingresos, y que favorece los mecanismos de concentración y acumulación de la riqueza.

Es preocupante el acento que se ha puesto en el país y el departamento a los procesos económicos extractivistas, los cuales han venido dejando graves pasivos socioambientales, esto

es, la destrucción de los medios de vida de vastos grupos poblacionales que coloca en situaciones de riesgo su subsistencia, así como la destrucción de ecosistemas fundamentales para la vida.

3. Actores claves para la gestión de las tendencias

A partir de la consideración de la participación y la gobernanza, los actores son, por ejemplo:

- Institucionalidad: Entidades públicas de orden departamental y municipal.
- Sociedad Civil: comunidad; organizaciones sociales y comunitarias, y juntas de acción comunal.
- Sector privado: Industria y gremios económicos, prestadores de servicios públicos privados.

Referencias

- Atehortúa, C. (2008). *Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios en el contexto de la doctrina constitucional*. Medellín: Díké.
- Banco Mundial. (2018). Hacer más de lo esperado para poner fin a la pobreza. Nuevas formas de medir la pobreza aclaran los desafíos futuros. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2018/10/17/going-above-and-beyond-to-end-poverty-new-ways-of-measuring-poverty-shed-new-light-on-the-challenges-ahead>.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (s.f.). *Estrategia para la internacionalización de Antioquia*. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Tomado de: <http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/Biblioteca/competitividad/estrategia-para-la-internacionalizacion-antioquia.pdf>. Consultado 26 de octubre de 2018.
- Capella, J.R. (2008). *Fruta Prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado*. Madrid: Trotta.
- Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Documento CONPES 3932. Por el cual se aprueba el Plan Marco para la implementación del Acuerdo de Paz.
- Duarte, F. (2017). Cómo el mundo se despertó más pobre y por qué no es solo cuestión de estadísticas. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-41836227>
- El Espectador. (2011) ¿Para qué tanta zona franca? Editorial del 16 de octubre de 2011. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/tanta-zona-franca-articulo-305881>.
- Estrada, J. (2010). *Derechos del capital. Dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Estupiñán, L. (2006). El modelo territorial colombiano: Crisis y perspectivas. *Revista Diálogos de Saberes*, 25, 91-108. Universidad Libre. Bogotá, D.C.
- FAO. (2018). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Roma: FAO.
- Gobierno Nacional & Farc, EP (2001). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

- Henao, J. (2014). Estado social y derecho administrativo. *Constitucionalización Del Derecho Administrativo*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia, pp.145-201.
- Henao, J. (2015). *Estado Social y Derecho Administrativo*. En: A. Montaña & A. Ospina, (Eds.). La constitucionalización del Derecho Administrativo. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo (pp.145-201). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Marín, F. (2008). *Público y privado. Estudio sobre las transformaciones del derecho, del Estado y de la empresa*. Bogotá D.C.: Editorial Temis.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). Resolución 464. “Por la cual se adoptan lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria y se dictan otras disposiciones”.
- Mining Watch Canadá & CENSAT-Agua Viva (2009). Tierras y conflicto. Extracción de recursos, derechos humanos y la responsabilidad social empresarial: compañías canadienses en Colombia.
- Molano, R. (2005). *Transformación de la función administrativa, evolución de la administración pública*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Negri, T., & Hardt, M. (2001). *Imperio*. Bogotá D.C.: Ediciones desde abajo.
- Oxfam. (2016). Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema.
- Pardo, Á. (2018). Los mitos de la realidad tributaria del país- Bogotá: Red de Justicia Tributaria.
- PNUD. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en:
<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Presidente de la República (1986). Decreto Ley 1986. “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”.
- Presidente de la República (2017). Decreto Ley 883. “Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos”.
- Presidente de la República (2017). Decreto 884. "Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".

- Presidente de la República (2017). Decreto Ley 890. “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”.
- Presidente de la República (2017). Decreto 893 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”.
- Ramírez. (2012). Situación actual de las empresas juzgadas por el TTP. En: Antoni Pigrau Solé y Simona Fraudatario (Ed). Colombia entre violencia y derecho Implicaciones de una Sentencia del Tribunal Permanente de los Pueblos. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Santos, B. de S. (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta/ILSA.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires. Katz editores.
- Valencia H.J., Muñoz, E., & Hainsfurth, J.C. (2016). El extractivismo minero a gran escala. Una amenaza neocolonial frente a la pervivencia del pueblo Embera. En: Luna Azul. No. 45, julio - diciembre 2017.
- Zapata, O. L. (2016). Rol de la gobernación de Antioquia en la estrategia de internacionalización de la ciudad de Medellín, 2004-2011. *Análisis Político*, 29(87), 132-45.
doi:10.15446/anpol.v29n87.60756.