



¿Cómo toma el Estado decisiones administrativas ante los conflictos sociales?

Diana Carolina Sánchez Zapata.

Abogada, magíster en Derecho. Profesora del área de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

diana.sanchez@udea.edu.co

Hernán Darío Vergara Mesa.

Abogado, doctor en Derecho. Profesor de las áreas de Derecho Público y Laboral de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

hernan.vergara@udea.edu.co



Siete Lagunas, Municipio de Cáchira, en el Páramo de Santurbán, centro de un conflicto social y político por la minería. Foto: Ismael Contreras, Grupo Áreas Protegidas Corponor. Licencia Creative Commons 3.0. Via Wikimedia Commons.

La forma como se resuelven los conflictos sociales que confrontan a comunidades o grupos con el Estado, como ocurre en los conflictos ambientales y los laborales, dice mucho sobre la salud de una democracia. Aunque el Estado tiene la capacidad de tomar decisiones sin consultar a los afectados, el principio de participación ciudadana genera nuevas dinámicas que son investigadas desde el derecho administrativo.

políticas como la llamada «locomotora minera», en Colombia se ha presenciado, como nunca, la tensión entre los intereses de las localidades y los intereses nacionales, dada la diferencia en las visiones sobre desarrollo de los territorios. Estas tensiones copan los titulares de los medios de comunicación semanalmente, exhibiendo las disputas entre las comunidades y las autoridades estatales, pero pocas veces explicando su raíz.

De acuerdo con los datos publicados en 2020 en el *Atlas de Justicia Ambiental*, Colombia aparece como el quinto país del mundo y el segundo en Latinoamérica con mayor cantidad de conflictos socioambientales¹. Estos conflictos se caracterizan porque las comunidades afectadas por proyectos mineros o extractivos exigen participar en las decisiones, exigencia que a menudo es considerada insatisfecha. Para 2020 se registran 129 conflictos de este tipo, cifra que probablemente aumente si se tienen en cuenta los conflictos no registrados oficialmente, y sin perder de vista que somos el primer país donde más se asesinan líderes ambientales en el mundo, según el informe de 2020 de Global Witness².

En el ámbito laboral, al igual que en los conflictos ambientales, las agremiaciones y el Estado suelen enfrentarse en conflictos complejos. Según el Ministerio del Trabajo, entre 2014 y 2018 los conflictos laborales colectivos que tienen organizaciones sindicales de por medio ascendían a 5916³. Estos conflictos se generan por múltiples causas, como las malas condiciones de trabajo, la violencia contra los líderes sindicales, desmejora de los derechos de los trabajadores e incumplimiento de acuerdos.

Estos dos escenarios de conflictividad, en principio



¡Salvemos al Suroestel!». «¡Demanda por Santurbán!» «¡Salvemos el corazón del mundo!» Son las consignas reiteradas que a menudo inundan

las redes sociales y los medios de comunicación desde las voces de distintos sectores: comunitarios, políticos, artísticos, académicos y culturales. Consignas que a veces tienen eco en los titulares de los medios: «Así serán las principales movilizaciones en el país para el paro de este martes», «La OCDE y la OIT defienden el diálogo social para salir de la crisis».

Estas líneas reflejan los reclamos constantes de la ciudadanía por hacerse escuchar y porque sus posiciones sean tenidas en cuenta en las decisiones que el Estado debe adoptar como parte de su intervención en diferentes ámbitos de la vida social.

Y es que, en la última década, coincidiendo con el impulso a

• • • •

¹<https://ejatlas.org>

²Global Witness. (2020). Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra defensores de la tierra y el ambiente. <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

³Morales, M. (2018, 29 de abril). Estas son las peleas más duras entre patronos y trabajadores. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/estadisticas-de-los-conflictos-entre-empleados-y-empleadores-en-colombia-211192>

En la última década, coincidiendo con el impulso a políticas como la llamada «locomotora minera», en Colombia se ha presenciado, como nunca, la tensión entre los intereses de las localidades y los intereses nacionales, dada la diferencia en las visiones sobre desarrollo de los territorios.

totalmente distintos, permiten estudiar esos ámbitos en los que la Administración Pública –que es la forma como el Estado obra– debe intervenir y adoptar cierto tipo de decisiones. Por eso fueron centro de atención de una investigación adscrita a la línea en Derecho Administrativo del Grupo Derecho y Sociedad, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

¿Puede el Estado tomar decisiones sin consultar a la gente?

Hay un principio estructural del Estado, llamado *principio de participación*, que implica que todos los ciudadanos podemos hacer parte de las decisiones trascendentales del país, más aún cuando esas decisiones tienen la posibilidad de afectarnos o de afectar nuestro entorno. Este contrasta con la unilateralidad de las decisiones administrativas, atributo según el cual el Estado no necesita del consentimiento ni de la participación de los ciudadanos para la adopción de una decisión.

Nuestro estudio giró en torno a la repercusión que el principio de participación tiene en el carácter unilateral de dos tipos de actos administrativos: los relativos a las licencias ambientales y los resultantes de la negociación colectiva con los empleados públicos⁴.

En la expedición de licencias ambientales, la Administración se ve representada por autoridades que deben tomar decisiones relevantes para el ambiente y el territorio, como son, entre otras, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y las Corporaciones Autónomas Regionales. Por su parte, en la negociación laboral colectiva, las decisiones son adoptadas por la autoridad que actúa como empleador y que participa en la negociación, por ejemplo, un municipio o un departamento que realizan una obra y para ello contratan personal.

En el primer escenario, el ambiente, desde la Constitución misma, se convierte en una preocupación permanente de toda acción administrativa, ya sea policía administrativa, ordenamiento

territorial, servicio público, intervención económica o regulación. No obstante, el análisis de toda decisión ambiental amerita también un



Foto: Pixabay.

⁴Investigación titulada: «La repercusión del principio de participación en la teoría del acto administrativo: un análisis de su incidencia en el carácter unilateral de los actos administrativos en el marco de los procedimientos administrativos para la expedición de licencias ambientales y de la negociación colectiva de los empleados públicos».

El estudio de las decisiones administrativas ha partido históricamente de la situación jurídica privilegiada de la administración, pero el carácter democrático y social del Estado constitucional supone modificaciones en la relación jurídica entre el Estado y los particulares en dicha toma de decisiones.

estudio especial desde el punto de vista del acto administrativo, ya que nuestras normas prevén procedimientos administrativos especiales de gran relevancia para las políticas de desarrollo actuales en el país, como son los mencionados procedimientos para el otorgamiento de licencias ambientales.

La negociación colectiva en temas laborales también es compleja. En los estudios del derecho administrativo siempre ha sido un asunto polémico la posibilidad de que a los empleados públicos se les reconozca el derecho a acordar sus condiciones de empleo de la misma manera como lo pueden hacer otros grupos de trabajadores con sus respectivos empleadores. La razón de fondo es que ellos llevan a cabo tareas de interés público y, por tanto, cumplen el rol de representantes del Estado. Por ello a los empleados se les caracteriza como servidores con un vínculo no contractual, pues sus derechos, obligaciones y demás aspectos que tengan que ver con su relación laboral los determina exclusivamente el Estado, a través de reglamentos.

Investigar los conflictos sociales desde el derecho administrativo

El estudio de las decisiones administrativas ha partido históricamente de la situación jurídica privilegiada de la administración, pero el carácter democrático y social del Estado constitu-



cional supone modificaciones en la relación jurídica entre el Estado y los particulares en dicha toma de decisiones. De este modo, se establecen pautas novedosas en escenarios de negociación y discusión que estaban prácticamente restringidos. Por ello, se justificaba estudiar los ámbitos en los que la administración actúa como gestora de los asuntos ambientales, como cuando se desempeña como empleador y se beneficia del trabajo humano, ambos considerados como campos de estudio relevantes para mostrar cómo se relaciona el Estado con los ciudadanos y cómo adopta sus decisiones.

En el desarrollo de esta investigación de tipo *dogmática* —es decir, que estudia la validez de la norma sin concentrarse en su efectividad— llevamos a cabo un análisis cualitativo que permitiera, desde una perspectiva crítica, reflexionar sobre las características de los actos administrativos bajo los parámetros del Estado social y democrático de derecho. También buscamos hacer propuestas sobre cómo interpretar dichos actos administrativos a la luz del mencionado principio de participación.

En nuestro estudio encontramos que, con la adopción del Estado social y democrático de derecho por la Constitución Política de 1991, los rasgos autoritarios del Estado están llamados a ser superados, si no completamente, al menos en diversos contextos —entre ellos el ambiental y el laboral—, pues en estos ámbitos se pueden notar cambios importantes en las formas de relacionamiento del Estado con los ciudadanos, especialmente en la manera como este adopta sus decisiones.

En el caso de las licencias ambientales, se evidencia que la participación se torna en un imperativo por su indisoluble vínculo con la garantía efectiva del ambiente. Para que una licencia ambiental cumpla su cometido constitucional de autorización, control y evaluación ambiental de las actividades mineras, tiene que haber posibilitado la participación de los afectados a través de distintas formas e instancias, precisamente por los intereses generales que están en juego.

En el otro caso, el de los conflictos colectivos del trabajo, la participación se da mediante dinámicas más homogéneas que permiten una mayor incidencia en la decisión, pues la presencia de partes confrontadas, desde el punto de vista laboral, crea un escenario de discusión que debe conducir a la negociación.

Lo anterior tiene repercusiones en el estudio y la práctica del Derecho Administrativo, pues da cuenta de la imposibilidad de determinar en términos generales el efecto del principio de participación en el acto administrativo. La unilateralidad no puede seguir siendo asumida como un

En Colombia, los grandes proyectos mineros son una de las grandes fuentes de conflictos sociales, especialmente en zonas que no tienen esa vocación económica.
Foto: Pixabay.



En nuestro estudio encontramos que, con la adopción del Estado social y democrático de derecho por la Constitución Política de 1991, los rasgos autoritarios del Estado están llamados a ser superados, si no completamente, al menos en diversos contextos.

atributo uniforme de las decisiones de la administración pública, pues estas, además de que son distintas, responden a procedimientos administrativos que incorporan dosis más o menos importantes de participación de los sujetos que son sus destinatarios.

Estas diferencias suponen retos para la Administración de cara a la superación de los conflictos sociales, con el fin de identificar los grados y alcances de participación que debe garantizar en cada una de sus decisiones. Por supuesto, también implican desafíos para la investigación jurídica, que debe seguir avanzando en el análisis de otros escenarios de la actividad administrativa y de la validez de las decisiones que desconozcan la participación ciudadana. **X**

Glosario

Actos administrativos: son las decisiones de la Administración pública a través de las cuales crea, modifica o extingue derechos.

Licencia ambiental: es la autorización que da el Estado para desarrollar una actividad o proyecto que pueda generar algún impacto ambiental. La licencia ambiental es una decisión administrativa y, por ello, debe contar con la participación de los afectados, tal y como se propone con el análisis derivado de la investigación.

Conflictos socioambientales: son aquellos conflictos en los que se presentan tensiones o diferencias entre distintos actores sobre la apropiación y uso del territorio, del ambiente y de los recursos asociados a este. Las diferencias están determinadas por visiones y propuestas diferentes frente al desarrollo económico y por las solicitudes de participación recurrentes frente a las decisiones definitivas sobre el territorio y el ambiente.

Conflicto laboral colectivo: es toda controversia que surge entre trabajadores colectivamente considerados y un empleador, a raíz de discrepancias sobre la manera de interpretar las normas aplicables a la relación de trabajo o sobre reivindicaciones tendientes a crear nuevos derechos, o a modificar los existentes.





El páramo de Santurbán, en Norte de Santander, importante ecosistema en medio de un conflicto ante la posibilidad de su explotación minera a gran escala.
Foto: Pixabay.