

CONCILIACIÓN EN PROCESOS MINEROS Y AMBIENTALES

Conciliation in mining and environmental processes

Delsin Durley Mazo Quiroz¹

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa de Derecho

Diplomado en Conciliación

2024

¹ Delsin Durley Mazo Quiroz- Noveno semestre -Facultad de Derecho – Facultad de Ciencias Jurídicas y políticas sede Medellín, Email: delsin.mazo.0130@miremington.edu.co

Resumen

La conciliación, como medio que permita dar solución a la resolución de conflictos en el marco de los procesos mineros y ambientales, especialmente aquellos generados entre particulares, en búsqueda de conservar los recursos naturales y ambientales de los territorios. Profundizar sobre cada uno de los aspectos que son posibles transar y conciliar, acercándonos de manera cualitativa a cada uno de los métodos, procedimientos y conocimiento normativo, será la garantía de protección a los derechos y obligaciones que se contraen en el desarrollo de la actividad minera y en el cuidado y protección que beneficie al medio ambiente. Lo que se pretende es facilitar el dialogo y acuerdos eficaces y eficientes, a través de un centro de conciliación especializado en el sector minero y ambiental, con profesionales capacitados en estas áreas y complementarias a ellas la civil y comercial, donde puedan generar arreglos sin tener que recurrir a los procesos contenciosos, lo que al final se procura es una resolución rápida, efectiva y justa.

Palabras clave: *Minería, medio ambiente, conciliación.*

Abstract

Conciliation, as a means to resolve conflicts within the framework of mining and environmental processes, especially those generated between individuals, in search of conserving resources natural and environmental aspects of the territories. Going deeper into each of the aspects that are possible to compromise and reconcile, approaching qualitatively each of the methods, procedures and normative knowledge, will be the guarantee of protection of the rights and obligations that are contracted in the development of mining activity and in the care and protection that benefits the environment. What is intended is to facilitate dialogue and effective agreements and efficient, through a conciliation center specialized in the mining and environmental sector, with professionals trained in these areas and complementary to them the civil and commercial, where they can generate arrangements without having to resorting to contentious processes, what in the end is sought is a quick, effective and fair resolution.

Key words: *Mining, environment, conciliation.*

Introducción

La conciliación, como mecanismo alternativo de solución de conflictos, ha cobrado especial relevancia en el ámbito ambiental y minero en Colombia. En efecto, a la luz de los principios de precaución y prevención que rigen la materia ambiental, así como la necesidad de garantizar un desarrollo sostenible de las actividades mineras, la conciliación emerge como una herramienta valiosa para dirimir controversias de manera expedita y eficaz. Cabe resaltar que la protección del medio ambiente y los recursos naturales tiene un sólido fundamento constitucional en nuestro país. La Carta Política de 1991 incorporó el concepto de Constitución Ecológica, consagrando diversas disposiciones encaminadas a salvaguardar las riquezas naturales y promover un modelo de desarrollo sostenible que armonice los aspectos económicos, sociales y ambientales (Corte Constitucional, Sentencia C-632, 2011, citada por Velásquez Muñoz, 2014). Esta está compuesta esencialmente por *“el contenido de los artículos 8°, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental, los cuales a su vez se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia”* (Corte Constitucional, Sentencia C-632, 2011, párr. 4.4.).

El presente artículo tiene como objetivo general analizar la conciliación en materia ambiental y minera en Colombia, a la luz de la normatividad vigente y la jurisprudencia constitucional. De manera específica, se busca: (i) examinar los principios de prevención y precaución en el ámbito ambiental; (ii) identificar los asuntos ambientales y mineros susceptibles de conciliación; y (iii) destacar la importancia de la conciliación como mecanismo para garantizar el acceso a la justicia ambiental. Para el desarrollo de esta investigación se adoptó una metodología cualitativa, basada en la revisión documental de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales. Adicionalmente, se realizó un análisis de caso de la experiencia de la Personería de Bucaramanga en la aplicación de la conciliación ambiental.

El artículo se estructura en cinco apartados principales. En primer lugar, se abordan algunas consideraciones generales sobre la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos. Seguidamente, se examinan los principios de prevención y precaución que orientan el derecho ambiental colombiano. En tercer lugar, se identifican los asuntos ambientales y mineros que son susceptibles de conciliación. Posteriormente, se analiza la importancia de la conciliación para garantizar el acceso a la justicia ambiental. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

Consideraciones generales sobre la conciliación

La conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos autocompositivo, en el cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador (Ley 2220, 2022, art. 3) (Ardila, 2006). En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia SU133/17 reconoce que la conciliación en equidad es una expresión de justicia comunitaria en Colombia que opera mediante líderes sociales reconocidos como autoridades y que conocen e intervienen en dinámicas de conflictividad local (Corte Constitucional, 2017).

Entre sus fines se encuentran facilitar el acceso a la justicia, generar condiciones de diálogo y convivencia pacífica, y servir como instrumento para la construcción de paz y tejido social (Ley 2220, 2022, art. 3), la anterior Ley expidió el Estatuto de Conciliación, el cual busca fortalecer este mecanismo. Entre los principios de la conciliación se destacan la autocomposición, celeridad, confidencialidad, economía, transitoriedad e independencia del conciliador (Ley 2220, 2022, art. 4). La conciliación podrá ser judicial o extrajudicial, y esta última podrá ser en derecho cuando la realicen conciliadores en centros de conciliación o autoridades, o en equidad ante conciliadores en equidad (Ley 2220, 2022, art. 5). Así mismo, se prevé el uso de medios virtuales y las tecnologías de la información en el proceso conciliatorio (Ley 2220, 2022, art. 6). Estos aspectos generales plantean un marco adecuado para extender la aplicación de la conciliación a los conflictos minero-ambientales.

Cabe resaltar que Colombia fue pionera en Latinoamérica al elevar a rango constitucional la conciliación como una forma de administración de justicia y en contar con una ley que estableciera este mecanismo alternativo de solución de conflictos (Peña Sandoval, 2011). En efecto, el artículo 116 de la Constitución Política faculta a los particulares para ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores. Por lo tanto, el procedimiento conciliatorio debe regirse por los principios de autonomía de la voluntad de las partes, informalidad y flexibilidad, permitiendo adecuar el trámite a las particularidades de cada caso (Ley 640, 2001, art.8).

Asuntos ambientales y mineros susceptibles de conciliación

A saber, los conflictos socioambientales involucran intereses opuestos entre quienes generan impactos ambientales y quienes defienden la naturaleza, situación que se enmarca en la acumulación capitalista sobre los ecosistemas (Mesa et al., 2015). En ese contexto, investigaciones previas han identificado conflictos por aspersion aérea, industria, turismo, rellenos sanitarios, infraestructura, generación de energía, biomasa, energía fósil, minería, combustibles fósiles, agua, residuos, entre otros (Pérez, 2014; Temper et al., 2018). Como muestra Rodríguez (2016), algunos de estos conflictos involucran al Estado y a comunidades indígenas por motivos como el modelo de desarrollo, decisiones de autoridades, conflicto armado, fumigación de cultivos ilícitos y declaración o sustracción de áreas protegidas. La razón es que, según la Corte Constitucional (2017), el ejercicio de la minería bajo la Ley 685 de 2001 ha dado lugar a impactos ambientales, culturales, económicos y sociales que confrontan el modelo de democracia participativa adoptado por la Constitución.

La normatividad colombiana no ha definido de manera expresa y taxativa los asuntos ambientales que pueden ser objeto de conciliación. No obstante, existen algunos referentes que permiten identificar materias susceptibles de este mecanismo alternativo. De acuerdo con la Ley 2220 de 2022, la conciliación procede en todos los asuntos que no estén prohibidos por la ley, siendo susceptibles aquellas materias transigibles, desistibles o que admitan disposición de derechos (Ley 2220, 2022, art. 7). En asuntos laborales y de la seguridad social, podrá conciliarse siempre que no se afecten derechos ciertos e indiscutibles (Ley 2220, 2022, art. 7). En materia contencioso-administrativa, serán conciliables los casos previstos legalmente, sin afectar el interés general y el patrimonio público (Ley 2220, 2022, art. 7).

En este marco, la Ley 2250 de 2022 estableció un listado no taxativo de asuntos mineros que pueden ser objeto de conciliación, tales como: amparos administrativos; posesión de bien ajeno; afectaciones a infraestructura, salud o derechos de comunidades; competencia desleal; daños ambientales; conflictos sobre linderos, entre socios, incumplimiento de contratos, servidumbres, cesión de derechos o áreas; subcontratos; y conflictos con comunidades étnicas o por minería ocasional (Ley 2250, 2022, art. 4). Incluso, se hizo énfasis en la posibilidad de conciliar para advertir a las empresas mineras sobre restricciones de explotación en ciertas zonas (Ley 2250, 2022, art. 4).

De forma complementaria, el Código de Minas regula varios de estos asuntos como la servidumbre minera (Ley 685, 2001, arts. 166-185), la cesión de derechos o áreas (Ley 685, 2001, arts.22-25), los subcontratos (Ley 685, 2001, art. 27) y la posibilidad de integrar áreas mineras (Ley 685, 2001, art. 101). En materia ambiental, permite conciliar aspectos como la readecuación o sustitución de terrenos por daños ambientales (Ley 685, 2001, art. 183), la forma de cumplir obligaciones ambientales pendientes al terminar el título minero (Ley 685, 2001, art. 209), y las audiencias públicas dentro del proceso de licenciamiento ambiental (Ley 685, 2001, art. 85).

Ante casos superposición de áreas con títulos mineros, la autoridad deberá buscar posibles acuerdos, incluso cuando se presenten solicitudes de mineros tradicionales (Ley 2250, 2022, art. 4). También podrá conciliarse sobre los efectos económicos del acto administrativo particular, cuando se configuren causales de revocación directa (Ley 1437, 2011, art. 93). Esto permitiría conciliar sobre los efectos de autorizaciones, permisos o licencias ambientales, sin afectar el acto administrativo como tal (Sentencia Consejo de Estado, 2002).

Así, el decreto 1541 de 1978, reglamentario del Código Nacional de Recursos Naturales, faculta al Inderena (hoy Ministerio de Ambiente) para conocer en audiencia de conciliación las querellas por el uso de las aguas o sus cauces (Velásquez Muñoz, 2014). Esto abre la puerta para conciliar conflictos relacionados con concesiones de agua, vertimientos, ocupación de cauces, entre otros.

Importancia de la conciliación para el acceso a la justicia ambiental

Por las siguientes razones, en Colombia, según Guzmán (2017) hay una ausencia de reconocimiento estatal y social de la conflictividad socioambiental, lo cual se relaciona con la participación limitada de las comunidades en discusiones ambientales, la escasez de medios de acceso a información y las barreras de acceso a la justicia (Gómez, 2018). Se puede inferir de ello que se requiere superar la carencia de análisis para prevenir y solucionar estos conflictos, abordando sus causas, características y medios de solución propuestos (Rodríguez, 2016). Se desprende que la conciliación en equidad permite ampliar significativamente la identificación de la conflictividad socioambiental en Colombia. En vista de que la Corte en Sentencia SU133/17 advierte sobre los desafíos que genera la minería en el país frente a la

garantía del principio de participación y del derecho a la consulta previa de comunidades étnicas (Corte Constitucional, 2017), por ejemplo, “[*la delimitación de zonas mineras indígenas es uno de los asuntos respecto de los cuales se debe garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades interesadas, en tanto se trata de una decisión que puede afectar sus territorios*]” (Corte Constitucional, Sentencia SU133, 2017, párr. 73).

De lo que se sigue que, según la investigación realizada, en 2019 los conciliadores encuestados gestionaron aproximadamente 1.670 conflictos socioambientales en los departamentos analizados, lo cual indica que hay muchos más conflictos de este tipo que los identificados previamente (Moreno, 2021). Como resultado, estos conflictos ocurren principalmente al interior de las comunidades entre actores comunitarios y surgen por incumplimiento de normas sociales que regulan las relaciones con la naturaleza (Moreno, 2021). En ese orden de ideas, conforme a lo expuesto por Orellana (1999), muchos conflictos se originan por la oposición entre concepciones de la naturaleza como "recurso" versus "espacio de vida".

Ello autoriza a concluir que las problemáticas sociales y ambientales que limitan la conservación y acceso equitativo a la naturaleza por parte de las comunidades están en la raíz de muchas de estas disputas intracomunitarias (Moreno, 2021). De lo que se concluye que los conflictos que gestionan los conciliadores pueden categorizarse en 6 tipos principales: exterminio de fauna, investigaciones que afectan naturaleza y comunidades, invasión de terrenos de conservación, alteración de ecosistemas controlados comunitariamente, actividades productivas que afectan relaciones comunidad-ambiente y prácticas inadecuadas de manejo de residuos (Moreno, 2021). Lo cual apunta hacia la conclusión de que la conciliación en equidad realiza una importante labor de gestión de conflictos socioambientales desde una comprensión profunda de los contextos locales, por lo que visibilizar esta labor amplía significativamente la identificación y análisis de la conflictividad socioambiental en el país (Moreno, 2021).

Así es dable llegar a la conclusión de que, dada la gravedad del deterioro ambiental y la irritación social, los conflictos socioambientales se han convertido en un asunto de interés público con alta exigencia de respuestas (Quintana, 2010). De ahí que el despojo, la desposesión, la contaminación y las afectaciones a comunidades y ecosistemas por proyectos

extractivos hayan impulsado la investigación sobre estos conflictos, centrándose la literatura en disputas entre actores externos como empresas y Estado versus actores internos como la comunidad (Van Teijlingen y Dupuits, 2021). Entonces es fuerza concluir que esta perspectiva asimétrica de la conflictividad socioambiental, según Brown y Purcell (2005), sitúa a los actores comunitarios como estáticos, sin concebir la heterogeneidad de perspectivas y acciones dentro de una misma comunidad.

La conciliación reviste especial importancia como mecanismo para garantizar el acceso a la justicia ambiental, entendida esta como la posibilidad de obtener la protección judicial efectiva del derecho a gozar de un ambiente sano, pues permite una solución más ágil, directa y participativa de los conflictos socioambientales, reduciendo costos y tiempos procesales (Corte Constitucional, Sentencia T-204, 2014). Uno de los retos del acceso a la justicia ambiental es la existencia de asimetrías entre los actores, especialmente frente a empresas mineras (Rodríguez & Muñoz, 2009). En este sentido, la conciliación como un escenario de diálogo, con la guía de un tercero imparcial, puede contribuir a equilibrar la relación entre las partes y a construir visiones compartidas sobre el territorio y sus recursos naturales, especialmente las comunidades vulnerables, rurales o de difícil acceso (Ley 2250, 2022, art. 4). Donde se promueve realizar jornadas de conciliación en los territorios mineros definidos por la UPME (Ley 2250, 2022, art. 10), para facilitar acuerdos directamente en terreno.

La conciliación en equidad regulada en la nueva ley también es una herramienta valiosa para el acceso a la justicia ambiental, al permitir soluciones basadas en la equidad y en la justicia comunitaria (Ley 2250, 2022, art. 5). Precisamente, la ley ordena prioritariamente constituir estos programas locales de justicia en equidad en 170 municipios PDET (Ley 2250, 2022, art. 141), muchos de ellos afectados por la minería ilegal, Esto resulta fundamental tratándose de comunidades étnicas, frente a las cuales existe el deber de realizar procesos de consulta previa cuando se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente (Convenio 169 de la OIT, art.6).

Cabe resaltar que la conciliación no desplaza ni sustituye a la justicia ambiental impartida por jueces y tribunales, sino que la complementa. Existe entonces una relación de

complementariedad entre la conciliación y la jurisdicción, en aras de asegurar una adecuada justiciabilidad de los derechos ambientales (Velásquez Muñoz, 2014).

Conclusiones

La conciliación se rige como un mecanismo alternativo valioso para dirimir conflictos ambientales y mineros en Colombia, a la luz de los principios constitucionales y legales que orientan estas materias. Su fundamento se encuentra en disposiciones como el artículo 116 de la Carta Política y en el desarrollo normativo que ha tenido este mecanismo en leyes como la 23 de 1991 y la 640 de 2001. Los principios de prevención y precaución que rigen el derecho ambiental imponen la necesidad de acudir a la conciliación como herramienta para evitar o mitigar daños a los recursos naturales y el medio ambiente. En tal sentido, la conciliación adquiere un carácter eminentemente preventivo en el campo ambiental. Si bien no existe una delimitación taxativa en la ley colombiana sobre los asuntos ambientales susceptibles de conciliación, pueden identificarse algunos ámbitos propicios para la aplicación de este mecanismo, tales como conflictos por uso de aguas, daños ambientales, servidumbres mineras y aspectos relacionados con el licenciamiento ambiental.

La conciliación reviste especial importancia para garantizar el acceso a la justicia ambiental, especialmente de grupos vulnerables o comunidades étnicas. Permite resolver conflictos ambientales de forma más ágil, a menor costo y con mayor participación de los actores sociales involucrados. Finalmente, se destaca la necesidad de que las autoridades ambientales y territoriales propicien y fortalezcan espacios para adelantar conciliaciones en asuntos ambientales, como lo evidencia la experiencia positiva de la Personería de Bucaramanga. Solo así se podrá potenciar este valioso mecanismo en aras de la protección efectiva del medio ambiente y los recursos naturales en Colombia.

Referencias Bibliográficas

- Ardila, E. (2006). Capítulo II Justicia comunitaria y justicia en equidad. Los conceptos y su sentido en Colombia. ¿A dónde va la Justicia en Equidad en Colombia? Medellín, Colombia: Corporación Región.
- Ardila, E., Castro, F., & Jaramillo, J. (2006). Huellas y trazos de la justicia comunitaria en Colombia. Una década de aportes y desafíos de la Escuela. Bogotá: Unijus.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.

- Brown, J. C., & Purcell, M. (2005). There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, 36(5), 607-624.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 41.146.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 640 de 2001. Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 44.303.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2220 de 2022. Por medio del cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2250 de 2022. Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (24 de enero de 2002). Sentencia Radicación 12923.
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-632 de 2011. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia T-204 de 2014. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia SU133/17. Bogotá.
- Gómez, N. (2018). Colombia y el Acuerdo de Escazú. Democracia ambiental en el derecho internacional. Una presentación sobre el acuerdo regional de América Latina que regula el acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales. Bogotá: Asociación ambiente y sociedad.

- Guzmán, L. (2017). Los conflictos ambientales en la jurisprudencia colombiana. En Guzmán, L. El activismo judicial y su impacto en la construcción e políticas públicas ambientales (pp. 79-116). Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Mesa, G., Ortega, G., Choachi, H., Quesada, C., & Sánchez, L. (2015). Conflictos ambientales: elementos conceptuales y metodológicos para su análisis. En Mesa, G. Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales (pp. 23-73). Colombia: Universidad Nacional de Colombia - Unijus.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2018). La conciliación en equidad como forma de justicia comunitaria.
- Moreno, P. (2021). Conflictividad socioambiental en Colombia: un análisis a partir de la labor de intervención de conflictos que realiza la conciliación en equidad [Artículo no publicado]. Universidad de Los Andes.
- Orellana, R. (1999). Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales. En Ortiz, P. Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina (pp. 89-108). Quito: Ediciones ABYA-YALA.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales.
- Peña Sandoval, H. (2011). 20 años del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia: Breve análisis normativo. En El Ágora USB, 11(1), 155- 176.
- Pérez, M. (2014). Injusticias ambientales en Colombia: estadísticas y análisis para 95 casos. Ambiente y Sostenibilidad, 4, 65-78.
- Presidencia de la República de Colombia. (1978). Decreto 1541 de 1978. Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973. Diario Oficial No. 35078.
- Quintana, A. (2010). El conflicto socioambiental y estrategias de manejo.
- Rodríguez, G. (2016). Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas. Colección textos de jurisprudencia. Colombia: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, G. & Muñoz, L. (2009). La participación en la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio. Universidad del Rosario.
- Temper, L., Demaria, F., Scheidel, A., Del Bene, D., & Martínez-Alier, J. (2018). The Global Environmental Justice Atlas (EJAtlas): ecological distribution conflicts as forces for sustainability. Sustainability Science, 13(3), 573-584.

- Van Teijlingen, K., & Dupuits, E. (2021). Presentación del dossier estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (69), 7-16.
- Velásquez Muñoz, C. J. (2014). Conciliación de conflictos ambientales. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 21, 106-130.