

MEDIACIÓN AMBIENTAL Y PROCESO CIVIL: INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIALES Y JUDICIALES DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA

EXTRAJUDICIAL AND JUDICIAL INSTRUMENTS OF ECOLOGICAL PROTECTION: THE IMPORTANCE OF ENVIRONMENTAL MEDIATION AND THE CIVIL PROCEDURE

Artículo recibido el: 11/12/2023

Artículo aceptado el: 30/01/2024

Adriana Fasolo Pilati*

* Universidade de Passo Fundo (UPF), Passo Fundo/RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9815348058909072>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3396-9646>

adri.pilati@gmail.com

Cristiny Mroczkoski Rocha**

** União das Faculdades Integradas de Negócios (UNIFIN), Porto Alegre/RS, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5117616939369282>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-6932-5131>

cristiny.advogada@gmail.com

James Fernández Cardozo***

*** Universidad Seccional Gratuita de Cali, Cali, Colombia

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-3111-6826>

fernandezcardozoyasociados@hotmail.com

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Resumen

Este artículo propone un análisis del contexto político-jurídico de la gobernanza ambiental como herramienta crucial en la ejecución y realización del régimen ecológico constitucional por medio del Poder judicial. El objetivo es investigar si la mediación, prevista en el CPC, puede utilizarse como instrumento extrajudicial y judicial de protección ecológica. La mediación, basada en la superación de la concepción liberal-individualista en favor del creciente reconocimiento de las demandas sociales de carácter plural y colectivo, acompañada de

Abstract

This article proposes an analysis of the political-legal context of environmental governance as a crucial tool in the execution and implementation of the ecological constitutional regime through the Judiciary. However, it should be noted that this is not the only way to resolve conflicts. With the shift away from the liberal-individualist conception in favor of the growing recognition of social demands of a plural and collective nature, accompanied by the massification of demands and hyper-judicialization, mediation begins to play an increasingly prominent role in environmental



la masificación de las demandas y la hiperjudicialización, desempeña un papel cada vez más destacado en los conflictos ambientales. También es importante señalar que, especialmente cuando una de las partes implicadas es una persona jurídica de derecho público, la mediación recibe un tratamiento específico en un capítulo de la Ley n. 13.140/15. Ante ese panorama, se hace cada vez menos sostenible la visión del Sistema de Justicia como un mero “Sistema de Acceso al Poder Judicial”. En el actual contexto político y jurídico, ese sistema trasciende esa definición, abarcando la propia condición jurídica de la ciudadanía en Brasil. Por fin, este trabajo utilizó el método deductivo, buscando, a partir de la investigación bibliográfica, demostrar que las instituciones deben, siempre que sea posible, adoptar la vía de la resolución extrajudicial de conflictos y facilitar el acceso a la información, garantizando así los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado.

Palabras clave: desjudicialización; gobernanza ambiental; mediación; proceso civil ambiental.

conflicts. It is important to note that, especially when one of the parties involved is a legal entity governed by public law, mediation receives specific treatment in a chapter of Law No. 13.140/15. Given this panorama, viewing the Justice System merely as a “System of Access to the Judiciary” becomes increasingly unsustainable. In the current political-legal context, this system transcends this definition, encompassing the legal status of citizenship in Brazil. Institutions should, whenever possible, adopt the route of extrajudicial conflict resolution and facilitate access to information, thus guaranteeing fundamental rights, including the right to an ecologically balanced environment.

Keywords: *desjudicialization; environmental civil procedure; environmental governance; mediation.*

Introducción

El debate judicial y extrajudicial en torno a los derechos transindividuales, como el derecho a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado, plantea importantes retos a los juristas contemporáneos. En una sociedad de relaciones cada vez más masivas, el Derecho se ha alejado de su concepción liberal-individualista, acogiendo demandas sociales plurales y colectivas.

En ese escenario, la mejora del sistema procesal es necesaria para permitir mecanismos adecuados de protección de los derechos colectivos, así como de los derechos individuales afectados o amenazados por lesiones a gran escala, adoptando medidas destinadas a preservar el medio ambiente, fuertemente agredido por el aumento del número de agentes contaminantes; y protegiendo a los individuos en su calidad de consumidores, a menudo expuestos a las consecuencias negativas de una economía de mercado ciegamente centrada en el beneficio, en un ambiente caracterizado por crisis inflacionistas recurrentes.

La aparición de la 4ª Revolución Industrial intensifica esos retos, ampliando los conflictos y exigiendo soluciones jurídicas innovadoras y tecnológicas. La mediación ha surgido como una herramienta fundamental en ese contexto, ya que ofrece un espacio de diálogo para equilibrar intereses divergentes y construir soluciones eficaces. Esos retos también ponen de relieve la relevancia del Derecho Procesal Colectivo y del Derecho Procesal Estructural, que han ido consolidando un nuevo paradigma de protección jurídica, especialmente en materias de gran repercusión social y ambiental.

En esa evolución, los métodos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación, ganaron protagonismo con la llegada de la Código de Proceso Civil de 2015 y la Ley n. 13.140/2015. Esta última trajo disposiciones específicas sobre la autocomposición de conflictos en los que intervengan personas jurídicas de derecho público, promoviendo un enfoque más democrático y participativo en la resolución de controversias. La vía judicial está ahora legitimada si la instancia administrativa o extrajudicial es incapaz de garantizar el correcto ejercicio de los derechos ambientales procedimentales, tanto en términos de acceso a la información como de participación en la toma de decisiones.

Así, este estudio analiza la mediación en el contexto de la administración pública, considerándola un instrumento eficaz para promover una cultura de paz y contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La investigación busca entender cómo la mediación puede aliviar la carga del sistema judicial, garantizar una mayor participación social en la toma de decisiones y fortalecer la eficacia de las instituciones públicas.

La metodología adoptada incluye una revisión bibliográfica y un análisis crítico de la normativa, buscando ofrecer reflexiones teóricas y prácticas sobre la aplicación de la mediación en la administración pública. Además, el trabajo se estructura para presentar los métodos adecuados de resolución de conflictos y discutir los fundamentos y principios de la mediación.

Establecidas las premisas indispensables en la materia, abordaremos tanto el plano judicial como el extrajudicial, que deben asegurar el carácter democrático-participativo de la norma constitucional-ecológica, permitiendo a los actores sociales participar de forma cualificada y activa en la conformación de la voluntad y toma de decisiones del Estado-Juez, especialmente en las acciones colectivas, dado su impacto y repercusión social.

1 Acceso a la justicia, (hiper)vulnerabilidad en los conflictos ambientales y gobernanza judicial ecológica

La expresión “acceso a la justicia” siempre ha sido objeto de investigación debido a la dificultad de adoptar una definición conceptual única. El trabajo de Garth y Cappelletti (1988) ya indicaba la dificultad de definir el “acceso a la justicia”, que podría considerarse como el más básico de los derechos humanos en el contexto de un sistema jurídico moderno e igualitario, comprometido a garantizar (y no sólo a proclamar) el derecho de todas las personas.

En la actualidad, también hay que subrayar que, en muchos países, las garantías procesales son sinónimo del propio Estado de Derecho Democrático. El desarrollo de la ciudadanía en Occidente es indicativo del propio desarrollo de ese derecho, corolario de las garantías procesales, principio fundamental del procedimiento civil y base de todos los demás principios.

Por lo tanto, el acceso a la justicia o incluso el acceso a los Jueces y Tribunales sigue siendo un elemento central de un régimen jurídico-constitucional democrático y republicano¹. No en vano, la Declaración Universal de Derechos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1948, traducción libre) consagra en su art. VIII que “toda persona tiene derecho de recurso efectivo, ante los Tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”², así como en su art. X que “toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con justicia por un Tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación en materia penal”³.

Sobre el acceso a la justicia en el contexto de los derechos procesales ambientales, Sarlet (2023, p. 766, traducción libre) enseña:

1 El art. 6 de la Bill of Rights (VI Enmienda a la Constitución de EE.UU.) de 1791 establece: “En todo proceso penal, el acusado tendrá derecho a un juicio rápido y público por un jurado imparcial [...]; a ser interrogado por los testigos de cargo, a que se obligue a comparecer a los testigos de descargo y a contar con la asistencia de un abogado para su defensa”. En el original: “In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury [...]; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the Assistance of Counsel for his defence” (United States, 1787).

2 En el original: “toda pessoa tem direito de receber dos Tribunais nacionais competentes recurso efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei”.

3 En el original: “toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um Tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal”.

El acceso a la justicia, en el marco de los derechos ambientales procedimentales – también conocidos como derechos de acceso o derechos de participación – es el de más reciente desarrollo, en la medida en que tanto el acceso a la información ambiental como la participación pública en la toma de decisiones ya contaban con mecanismos normativos más desarrollados incluso antes de la Convención de Aarhus (1998). Es importante subrayar que el acceso a la justicia no es sinónimo de acceso al Poder Judicial. Se trata de un concepto más amplio, hasta el punto de que el Principio de la Declaración de Río (1992) se encarga de dejarlo claro al afirmar que “deberá garantizarse el acceso efectivo a los mecanismos judiciales y administrativos”. Cuando se trata de mecanismos administrativos, la disposición en cuestión abre su abanico normativo más allá del espectro judicial. En cierto modo, el acceso a la justicia en materia ambiental cumple una función que puede denominarse “subsidiaria”, ya que sólo cuando la “participación pública bien informada” no tiene la fuerza suficiente para evitar situaciones de lesión o amenaza de lesión del bien jurídico ecológico en el ámbito “extrajudicial” debe acudir a la vía “judicial” para corregir esta situación o incluso para hacer valer otros derechos ambientales procesales (en ese caso, el acceso a la información y la participación pública en la toma de decisiones)⁴.

La importancia de la dimensión procedimental (o procesual) se reconoce como un elemento crucial para establecer un sistema de protección efectiva del derecho fundamental al medio ambiente. En ese contexto, destacamos la necesidad, como sostiene Ayala (2011), de un debido proceso ambiental que sea intrínsecamente participativo. En ese sentido, corresponde al proceso civil desarrollar técnicas que permitan una protección robusta y eficaz de los derechos, especialmente de los derechos fundamentales, manteniendo siempre la perspectiva de que el proceso es un instrumento al servicio del derecho sustantivo, respetando su primacía.

Además, al considerar el acceso a la justicia ambiental, es crucial hacer hincapié en la (hiper)vulnerabilidad⁵ enfrentada por individuos y grupos sociales

4 En el original: “O acesso à justiça, no âmbito dos direitos ambientais procedimentais – também denominados direitos de acesso ou direitos de participação –, é aquele que detém o desenvolvimento mais recente, na medida em que tanto o acesso à informação ambiental quanto a participação pública na tomada de decisão já possuíam mecanismos normativos mais desenvolvidos até mesmo antes da Convenção de Aarhus (1998). O acesso à justiça, é importante destacar, não é sinônimo de acesso ao Poder Judiciário. Trata-se de conceito mais amplo, tanto que o Princípio da Declaração do Rio (1992) faz questão de deixar claro isso, ao dispor que será assegurado “acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos”. Quando trata dos mecanismos administrativos, o dispositivo em questão abre o seu leque normativo para além do espectro judicial. De certa forma, o acesso à justiça em questões ambientais cumpre um papel que se pode denominar de “subsidiário”, pois somente quando a “participação pública bem informada” não tiver força suficiente para afastar situações de lesão ou ameaça de lesão ao bem jurídico ecológico no âmbito “extrajudicial” é que a via “judicial” deverá ser acionada para corrigir essa situação ou mesmo para fazer valer os demais direitos ambientais procedimentais (no caso, o acesso à informação e a participação pública na tomada de decisão)”.

5 Sobre hipervulnerabilidade, Marques y Miragem (2012, p. 188-190) declaran: “[...] la hipervulner-

víctimas de catástrofes ecológicas, como se evidenció trágicamente en los sucesos de Mariana (2015) y Brumadinho (2019), así como en el derrame de petróleo frente a las costas del Nordeste (2019)– incidente que aún no ha sido totalmente esclarecido. Es innegable que existe una clara acumulación de vulnerabilidades, a las que se añade el elemento ecológico, dando lugar a una situación de (hiper) vulnerabilidad ecológica para los individuos y grupos sociales necesitados.

Es justamente en ese punto que el STJ ha considerado la aplicación del principio del *favor debilis* en materia ambiental, incluso como medio de garantizar la inversión de la carga de la prueba y asegurar el acceso efectivo al Sistema de Justicia.

De acuerdo con el Ministro Herman Benjamin,

[...] Cualquiera que sea la calificación jurídica del degradador, público o privado, en el Derecho brasileño la responsabilidad civil por daños ambientales es objetiva, solidaria e ilimitada, y se rige por los principios de quien contamina paga, reparación *in integrum*, prioridad de reparación in natura y *favor debilis*, este último legitima una serie de técnicas para facilitar el acceso a la justicia, incluida la inversión de la carga de la prueba en favor de la víctima ambiental [...] (Brasil, 2010, traducción libre).

rabilidad sería la situación social fáctica y objetiva de agravamiento de la vulnerabilidad de la persona física consumidora [...]. En otras palabras, mientras que la vulnerabilidad 'general' del art. 4º, I, se presume y es inherente a todos los consumidores [...], la hipervulnerabilidad sería inherente y 'especial' a la situación personal de un consumidor, ya sea permanente (prodigalidad, incapacidad, discapacidad física o mental) o temporal (enfermedad, embarazo, analfabetismo, edad). Se concuerda con la doctrina cuando sostiene que la hiper o (alta) vulnerabilidad tiene garantía constitucional y alcanza, así, especialmente a los vulnerables mencionados en la Constitución, como las personas con discapacidad, los ancianos, los niños y los adolescentes. Sin embargo, parece que la vulnerabilidad agravada es, al igual que la vulnerabilidad, un estado subjetivo multiforme y pluridimensional, y que, con base en el principio de igualdad (aequitas) y de equidad, puede incluir a otros 'débiles', como las minorías más frágiles y los enfermos, por ejemplo". En el original: "[...] a hipervulnerabilidade seria a situação social fática e objetiva de agravamento da vulnerabilidade da pessoa física consumidora [...]. Em outras palavras, enquanto a vulnerabilidade 'geral' do art. 4º, I, se presume e é inerente a todos os consumidores [...], a hipervulnerabilidade seria inerente e 'especial' à situação pessoal de um consumidor, seja permanente (prodigalidade, incapacidade, deficiência física ou mental) ou temporária (doença, gravidez, analfabetismo, idade). Concorde-se que com a doutrina quando defende que a hiper ou (alta) vulnerabilidade tem garantia constitucional, e atinge, assim, especialmente os vulneráveis mencionados na Constituição, os portadores de deficiência, idosos, crianças e adolescentes. Parece-me, porém, que a vulnerabilidade agravada é assim como a vulnerabilidade um estado subjetivo multiforme e pluridimensional, e que, com base no princípio da igualdade (*aequitas*) e da equidade, pode se incluir outros 'fracos', como as minorias mais frágeis e os doentes, por exemplo".

6 En el original: "[...] qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental [...]".

Frente a las causas y consecuencias de la degradación ambiental, el Estado asume una serie de responsabilidades respaldadas por los principios de prevención y precaución. Este último, en particular, exige cautela ante la incertidumbre científica relacionada con las nuevas tecnologías.

La omisión del Estado en la implementación de medidas de protección, tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo, con el objetivo de garantizar la eficacia y efectividad de los derechos fundamentales asociados, constituye una práctica inconstitucional. Dicha inacción es susceptible de control judicial, ya sea a través de acciones abstractas o difusas. Así, en el ámbito de las competencias constitucionales del Poder Judicial, surge la obligación normativo-constitucional de salvaguardar la Naturaleza en el ejercicio de la jurisdicción, planteamiento que puede denominarse gobernanza *judicial ecológica*⁷, hacer hincapié en el papel activo del poder judicial en la protección y conservación del medio ambiente.

El contexto político-jurídico de la gobernanza ambiental es de crucial importancia a la hora de reflexionar sobre la participación del Poder Judicial en la ejecución y realización del régimen ecológico constitucional. En particular, la creciente participación de los jueces y tribunales en la resolución de conflictos ambientales, especialmente en las tres décadas transcurridas desde la promulgación de la Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB).

Aunque se observa un movimiento hacia la “desjudicialización” de los conflictos y un aumento del uso de alternativas de resolución extrajudicial, de acuerdo con los principios establecidos por el Código de Proceso Civil de 2015, e instrumentos jurídico-procesales como la encuesta civil y el plazo de ajuste de conducta, el Poder Judicial sigue siendo un actor privilegiado en la protección del medio ambiente.

La gobernanza judicial ecológica encuentra legitimidad constitucional en la garantía de la inafastabilidad del control judicial sobre cualquier lesión o amenaza de lesión al derecho, establecida en el art. 5, XXXV, de la CRFB. Eso, sin dejar de lado las controversias en torno a la intervención judicial en las políticas públicas y el control de los actos de otros órganos del Estado, discusión que naturalmente también tiene implicaciones en el ámbito ambiental.

Los Tribunales Superiores de Brasil, especialmente el Supremo Tribunal Federal (STF) y el Superior Tribunal de Justicia (STJ), han desempeñado un papel activo en la aplicación de la legislación ambiental en el país, asumiendo un compromiso concreto con la gobernanza judicial ecológica. Esa actuación está

7 Sobre el tema de la gobernanza ambiental, incluso desde el punto de vista de la actuación del Poder Judicial, véase Kotzé y Paterson (2009).

respaldada por el imperativo de defensa del orden constitucional, consagrado en la aplicabilidad inmediata y en la fuerza normativa del art. 225 de la CRFB. En el contexto de la gobernanza judicial ecológica brasileña⁸, la discusión sobre la existencia de precedentes jurisdiccionales vinculantes también está ganando cada vez más protagonismo. Además de las prácticas consolidadas de efecto vinculante en el control de constitucionalidad, en el instituto de la repercusión general y en los precedentes vinculantes, el Código de Proceso Civil de 2015 estableció un robusto sistema de precedentes vinculantes en la estructura judicial y procesal brasileña. Así lo refleja la regla general que impone, como regla, la obligación a los jueces y tribunales de aceptar las tesis establecidas por los Tribunales Superiores, como se evidencia, por ejemplo, en los arts. 489, § 1, V y VI, 926, 927 y 928 del citado código procesal de 2015 (Brasil, 2015a).

Ese conjunto de reglas refuerza la cohesión y la coherencia en la interpretación y aplicación de las normas ambientales en todo el sistema judicial brasileño. Sin embargo, hay que repetirlo: el sistema judicial no es la única vía pertinente para resolver conflictos ecológicos (y climáticos) en la actualidad, y las técnicas extrajudiciales o alternativas ofrecen una potencial rapidez, tan preciada en esos conflictos que a menudo requieren resoluciones urgentes.

2 La mediación en el proceso contemporáneo

Como ya hemos señalado, la mediación, en el contexto actual del proceso civil, se ha erigido como un método constructivo y pacífico de resolución de conflictos, y se fomenta expresamente a lo largo de todo el proceso procesal, tal y como establece el art. 3.3 del Código de Proceso Civil (Brasil, 2015a). Se trata de un enfoque procedimental adecuado para permitir la autocomposición de intereses, que abarca tanto los derechos disponibles como los no disponibles que pueden ser objeto de una transacción.

Según Souza (2012, p. 55, traducción libre), la mediación “puede definirse como la intervención constructiva de un tercero imparcial ante las partes implicadas, con vistas a que las propias partes encuentren una solución”⁹.

8 La gobernanza ambiental, según Jacobi y Sinisgalli (2012), “involucra a todos y cada uno de los individuos en las decisiones sobre el medio ambiente, a través de organizaciones civiles y gubernamentales, con el fin de obtener una adhesión amplia e irrestricta al proyecto de mantener la integridad del planeta”. En el original: “envolve todos e cada um nas decisões sobre o meio ambiente, por meio das organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta”.

9 En el original: “pode ser definida como a intervenção construtiva de um terceiro imparcial junto às partes nele envolvidas, com vistas à busca de uma solução pelas próprias partes”.

Para comprender plenamente ese concepto, es importante recordar las aportaciones de Bonafé-Schmitt (1992), que describe la mediación como un proceso a menudo formal en el que un tercero imparcial asume el papel de facilitador. Ese tercero se encarga de estructurar las interacciones entre las partes implicadas, permitiéndoles expresar sus puntos de vista y confrontar sus perspectivas. Con ello, la mediación pretende que las partes colaboren en la búsqueda de una solución al conflicto que les separa.

En ese enfoque se destaca la figura del mediador, reconociéndole como un facilitador imparcial y capacitado. El mediador desempeña un papel esencial en la promoción de una comunicación eficaz entre las partes, creando un entorno favorable para la discusión constructiva de sus diferencias. Ayuda a organizar los intercambios y a confrontar los puntos de vista, reflejando el carácter constructivo inherente a la mediación.

El interés por comprender los intereses subyacentes e identificar las necesidades individuales es una característica distintiva de la mediación. En contraste con los enfoques que se centran en las posiciones inflexibles de las partes, la mediación fomenta la exploración creativa de esos elementos. Al abordar conjuntamente esos aspectos, las partes tienen la oportunidad de encontrar soluciones innovadoras y duraderas a sus disputas.

Por ello, el enfoque propuesto por Bonafé-Schmitt (1992) destaca la mediación como un proceso valioso en la resolución de conflictos, en el que un tercero imparcial y bien formado facilita la comunicación y la colaboración entre las partes, permitiéndoles llegar a un acuerdo que satisfaga mejor sus intereses. Ese método promueve no sólo la resolución de conflictos, sino también la construcción de relaciones más sanas y duraderas. Así pues, el elemento fundamental de dicho concepto parece ser su carácter relacional.

En la misma línea, Warat (2004, p. 212, traducción libre) propone la mediación desde la siguiente perspectiva:

La mediación puede ser vista como una corriente generalizada, compleja y variada de intervención en las relaciones interpersonales en conflicto, un campo grupal constituido por relaciones de ayuda conducidas por profesionales entrenados que utilizan un conjunto variado de técnicas, estrategias y conocimientos que facilitan el diálogo en las relaciones conflictivas a través del descubrimiento por las partes en conflicto de afinidades electivas que les permiten desarrollar puntos en común, lo que acaba transformando el conflicto en una relación más satisfactoria¹⁰.

10 En el original: “A mediação pode ser vista como uma difundida, complexa e variada corrente de intervenção sobre as relações interpessoais em conflito, um campo grupal constitutivo de relações de ajuda conduzidas por profissionais treinados a partir de um conjunto variado de técnicas, estratégias e

Warat (2004) amplía la visión de la mediación al afirmar que trasciende su mera función como instrumento jurídico. El autor la ve como un ambiente propicio para la construcción del diálogo, que va más allá de ser un simple mecanismo de justicia. Para Warat (2004), la mediación es una actividad intrínsecamente ligada a la plenitud del ser humano, que busca no sólo resolver disputas, sino también promover una reconstrucción simbólica de las relaciones interpersonales que se han visto afectadas por el conflicto. Desde esa perspectiva, la mediación se entiende como un conjunto de prácticas que pretenden, además de resolver la disputa, dar un nuevo sentido a los vínculos relacionales en conflicto. Se hace hincapié en la capacidad de revitalizar y transformar los vínculos afectados, proporcionando un espacio para restablecer el entendimiento mutuo y tender puentes entre las partes implicadas. Así, el enfoque de Warat (2004) ofrece una visión más amplia y profunda de la mediación, destacando su valor como medio para cultivar el diálogo, descubrir significados compartidos y resignificar las conexiones humanas dañadas.

La mediación, desde esa óptica, se convierte no sólo en un medio para resolver conflictos, sino en una oportunidad para sanar relaciones heridas y promover una mayor armonía entre las personas implicadas (Warat, 2004).

A diferencia del proceso judicial, en el que un tercero, normalmente un juez, decide el resultado de la disputa basándose en una perspectiva externa al conflicto, la mediación ofrece a las partes la oportunidad de recuperar su poder de decisión¹¹.

saberes que facilitam o diálogo em vínculos conflitivos através da descoberta, pelas partes em conflito, de afinidades eletivas que lhes permitem elaborar pontos em comum com o que terminam transformando o conflito em uma relação mais satisfatória”.

11 En la misma línea de la jurisdicción, el arbitraje es considerado una jurisdicción privada. Según Figueira Jr. (2019, p. 40, traducción libre): “La mediación es una técnica no adversarial de resolución de conflictos cuyo objetivo es el consenso que debe ser delineado por las propias partes litigantes, con la intervención del mediador, en favor de la solución consensuada del litigio; en otras palabras, la mediación es un método orientado a la autocomposición, sin la emisión de una sentencia – nada se decide, todo se compone en común acuerdo a través de transacción, renuncia o reconocimiento total o parcial de la demanda. Diferente en todo y por todo es el arbitraje, sabido como jurisdicción privada y, como tal, un método adversarial (conflictivo) de resolución de controversias, en el que el árbitro o tribunal arbitral ejerce el *ius imperii* y, con ese poder, dicta el Derecho y, en consecuencia, determina quién tiene razón y, al final, quién es el vencedor y quién el perdedor en la demanda. De hecho, no es casualidad que el artículo 18 de la LA disponga que ‘el árbitro es juez de hecho y de Derecho, y la sentencia que dicte no estará sujeta a recurso ni a homologación por parte del Poder Judicial’”. En el original: “Mediação é técnica não adversarial de resolução de conflitos que tem por escopo o consenso a ser delineado pelas próprias partes litigantes, com a intervenção do mediador, em prol da solução consensual do litígio; em outras palavras, mediação é método tendente à autocomposição, sem a prolação de sentença – nada se decide, tudo se compõe em comum acordo através de transação, renúncia ou reconhecimento total ou parcial do pedido. Diferente em tudo e por tudo é a arbitragem, sabidamente jurisdição privada e, como tal, método adversarial (conflituoso) de resolução de controvérsias, em que o árbitro ou tribunal arbitral exerce o

Eso les abre un espacio para abordar cuestiones que normalmente no se tratarían en la jurisdicción convencional, por ejemplo, pueden considerarse cuestiones como el reconocimiento emocional, la expresión de afecto, el fomento del respeto mutuo e incluso el fortalecimiento de los lazos afectivos, incluido el amor (Warat, 2004).

Esa característica distintiva confiere al proceso de mediación la capacidad de lograr resultados más satisfactorios para las partes involucradas.

La mediación adopta un enfoque que permite crear un método único para la construcción del derecho, aunque esta eficacia se limita a las partes directamente implicadas, se realiza plenamente cuando existe armonía entre los intereses y los resultados obtenidos. Así, la seguridad y la eficacia del procedimiento de mediación se derivan del compromiso de las partes, tanto entre sí como individualmente.

Así, uno de los retos significativos de la época contemporánea radica en la inclusión de la Administración Pública en ese método, máxime cuando se aborda directamente en un capítulo específico de la Ley n. 13.140/15 (Brasil, 2015b). En ese contexto, los fundamentos jurídicos suelen estar más cerca de los conflictos que afectan a intereses privados. Sin embargo, es innegable que el panorama litigioso actual es impactante, caracterizado por lo que Boaventura de Sousa Santos describe como una “explosión de litigios” (Santos, 1999).

Ante esa saturación del Poder Judicial, es imperativo desarrollar mecanismos que trasciendan el enfoque tradicional de la jurisdicción, que ya no es viable para tratar todos “los aspectos de la vida social, de la familia a la escuela, de la ciudad al medio ambiente”¹² (Vianna, 2008, p. 91, traducción libre).

Como señalan Bolzan de Moraes y Spengler (2012, p. 120, traducción libre), el modelo de conflicto está siendo cuestionado.

El modelo de conflicto de jurisdicción – caracterizado por la oposición de intereses entre las partes, normalmente identificadas como individuos aislados, y la atribución de un ganador y un perdedor, en el que un tercero neutral e imparcial, que representa al Estado, es el llamado a decir a quién pertenece el derecho – que se pone en cuestión, haciendo propuestas para repensar el modelo de jurisdicción a través de la apropiación de experiencias diversas, como las que vuelven a poner en la agenda la idea de consenso. Como instrumento para resolver demandas [...] ¹³.

ius imperi e, com esse poder, diz o Direito e, por conseguinte, quem tem razão e, ao fim e ao cabo, quem é o vencedor e o sucumbente na demanda. Aliás, não é por menos que dispõe o art. 18 da LA que ‘o árbitro é juiz de fato e de Direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário’”.

12 En el original: “aspectos da vida social, da família à escola, da cidade ao meio ambiente”.

13 En el original: “O modelo conflitual de jurisdição – caracterizado pela oposição de interesses entre as partes, geralmente identificadas como indivíduos isolados, e a atribuição de um ganhador e um perdedor, no qual um terceiro neutro e imparcial, representando o Estado, é chamado a dizer a quem

Por lo tanto, la ausencia de políticas públicas debe abordarse de otras maneras, y la jurisdicción debe dejar de ser la única vía de solución:

La justicia es más comúnmente vista como una instancia moral in absentia, y el derecho como la última moralidad común. La larga historia de la justicia es la de su injerencia en relaciones cada vez más íntimas, casi ninguna de las cuales escapa a la jurisdicción, como las relaciones familiares, amorosas, políticas, comerciales, médico-paciente. No se trata tanto de controlarlos socialmente – lo que sería francamente imposible para el juez – como de moralizarlos dictando la norma. El derecho es la moral última en un mundo desprovisto de preceptos elementales¹⁴ (Garapon, 2001, p. 183, traducción libre).

Es urgente prepararse para un nuevo orden procesal, sobre todo para la adopción de nuevas formas de resolución de conflictos, incluidas las personas jurídicas de Derecho Público.

3 La mediación ambiental en el contexto de las personas jurídicas de Derecho Público

La resolución de conflictos ambientales no se limita exclusivamente al ámbito judicial, encontrando a menudo espacio en la esfera extrajudicial. La judicialización de situaciones de daños o amenazas a los derechos ecológicos debe considerarse el último recurso, de acuerdo con el principio de *ultima ratio* (término acuñado por el derecho penal) para la resolución de conflictos, tanto individuales como colectivos.

Desde esa perspectiva, es preferible cuando se puede reducir el camino hacia la resolución de conflictos, como ocurre a menudo fuera del ámbito judicial. Se trata de algo especialmente relevante dada la sobrecarga del Poder Judicial y el consiguiente retraso en la prestación jurisdiccional que se produce a menudo.

En ese sentido, Soares (2010, p. 136, traducción libre) apunta que,

[...] en las controversias ambientales, la mediación es ventajosa porque permite un mayor grado de satisfacción para los participantes, que conservan cierto grado de

pertence o direito – que é posto em xeque, fazendo com que readquiram consistência as propostas de se repensar o modelo de jurisdição pela apropriação de experiências diversas, tais as que repõem em pauta a ideia do consenso. Como instrumento para a solução de demandas [...]”.

14 En el original: “A justiça se coloca de maneira mais cotidiana como instância moral à revelia, e o direito como a última moral comum. A longa história da justiça é aquela de sua interferência nas relações cada vez mais íntimas, das quais quase nenhuma foge a jurisdição, como nas relações familiares, amorosas, políticas, comerciais, médico-paciente. Não se trata tanto de controlá-las socialmente – o que seria francamente impossível ao juiz –, mas de moralizá-las, ditando a norma. O direito é a última moral num mundo desprovido de preceitos elementares”.

control; porque tiene mayor flexibilidad para analizar opciones más creativas que los tribunales y, lo que es más importante, fomenta la cooperación, elemento que suele faltar en la solución de la mayoría de los problemas ambientales. Al no adoptar una postura contradictoria, la mediación puede tratar un campo más amplio de datos técnicos y no favorece la obstrucción de la información. Además, al ser voluntaria, puede lograr soluciones más duraderas y una mejor aplicación de dichas soluciones¹⁵.

El deber del Estado de priorizar la resolución extrajudicial de conflictos está en consonancia con los principios fundamentales que guiaron el Código Procesal Civil de 2015. Se evidencia en el art. 3, § 2, que establece que “el Estado promoverá, siempre que sea posible, la solución consensuada de los conflictos”¹⁶, y en el § 3 de la misma disposición, que establece que “la conciliación, la mediación y otros métodos de solución consensuada de conflictos deberán ser fomentados por los jueces, abogados, defensores públicos y miembros del Ministerio Público, incluso en el curso del proceso judicial” (Brasil, 2015a, traducción libre). Así pues, la desjudicialización en el ámbito del medio ambiente, a través de medios adecuados de resolución de conflictos, es un derecho colectivo.

Además de los deberes de buena fe (art. 5) y cooperación (art. 6) en el ámbito procesal, el CPC/2015 estableció la resolución consensuada de conflictos como nuevo paradigma procesal a procurar tanto en el ámbito extrajudicial como en el judicial.

En ese contexto, la jurisdicción administrativa representa la función estatal destinada a resolver los conflictos que involucran a la administración pública y a los particulares. Puede ser ejercida por la propia autoridad administrativa, en un sistema dual, o por la autoridad judicial, cuando existe un monopolio de la función jurisdiccional, como es el caso de Brasil.

La aplicación de la conciliación y la mediación en los conflictos en los que interviene la Administración Pública está directamente vinculada a la disponibilidad del derecho en cuestión, máxime cuando el administrador actúa a favor del interés colectivo, en estricta consonancia con el principio de estricta legalidad.

En ese contexto, es fundamental señalar que la renunciabilidad se limita a los

15 En el original: “[...] nas controvérsias ambientais, a mediação mostra-se vantajosa por permitir um grau maior de satisfação dos participantes, que mantém certo grau de controle; por ter maior flexibilidade para analisar opções mais criativas que os tribunais e o mais importante é que promove a cooperação, elemento que falta normalmente na solução da maioria dos problemas ambientais. Por não ter uma postura adversarial, a mediação consegue tratar de um campo maior de dados técnicos e não favorece a obstrução de informações. Ainda, por ser voluntária, consegue chegar a soluções mais duradouras e a uma melhor implementação dessas”.

16 En el original: “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”.

parámetros establecidos por la ley. Por ejemplo, puede implicar el reconocimiento del derecho a una determinada prestación pecuniaria por parte del administrado, siendo más flexible sólo en la definición de la forma de pago. En efecto, la Administración Pública tiene el deber de proteger el interés público, definido no sólo por la ley, sino también por otros actos complementarios que le confieren una densidad específica, como los reglamentos, los estatutos, los contratos, entre otros.

Sin embargo, la resistencia a la mediación en la que participan organismos y entidades públicas puede deberse, en parte, a una interpretación errónea de esta máxima, lo que pone de relieve la importancia de un enfoque más claro y comprensible de ese proceso. Como enseña Mesquita (2016, p. 19, traducción libre):

[...] el respeto al interés público no impide la participación y la resolución de conflictos por medios alternativos; por el contrario, el principio de indisponibilidad se cumplirá debidamente cuando se alcance un acuerdo en el que se observen los principios de la Administración Pública, especialmente los de legalidad y eficacia (art. 37, *caput*, del CF/1988) y de la economicidad (art. 70, *caput*, del CF/1988). O sea, el principio de indisponibilidad del interés público se materializa, en el caso concreto, a partir de la ponderación de valores constitucionales.

En ese contexto, cabe destacar que el propio Derecho Administrativo brasileño autoriza un cierto grado de discrecionalidad para que la Administración pueda valorar los intereses en conflicto, buscando la mejor solución a la controversia, ya sea actual o potencial, pues hay casos en los que las pérdidas del Estado serán mayores si el abogado público se aferra al principio de indisponibilidad del interés público y no llega a un acuerdo en el que la cuota de posición cedida por el Estado al adversario sea insignificante frente a una sentencia que estime plenamente las pretensiones del ciudadano¹⁷.

Por lo tanto, es importante reiterar que el interés público no impide la mediación. Al contrario: tal y como se prevé expresamente en diversos textos legislativos, reglamentarios y contractuales, el interés público autoriza, cuando no determina, el intento de solución consensuada de los conflictos que afectan a la

17 En el original: “[...] o respeito ao interesse público não impede a participação e a resolução de conflitos por meios alternativos, pelo contrário, o princípio da indisponibilidade será devidamente cumprido quando da realização de acordo em que sejam observados os princípios da Administração Pública, especialmente os da legalidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/1988) e da economicidade (art. 70, *caput*, da CF/1988). Ou seja, o princípio da indisponibilidade do interesse público materializa-se, no caso concreto, a partir da ponderação de valores constitucionais. Nesse quadro, frise-se que o próprio Direito Administrativo brasileiro autoriza certo grau de discricionariedade para que a Administração possa valorar os interesses em conflitos buscando a melhor solução diante da controvérsia, seja ela efetiva ou potencial, pois há casos em que os prejuízos do Estado serão maiores se o advogado público agarrar-se ao princípio da indisponibilidade do interesse público e deixar de fazer acordo no qual a parcela de posição do Estado cedida ao adversário é insignificante diante de sentença que julgue totalmente procedentes os pedidos do cidadão”.

Administración Pública – y la mediación es sólo una de las técnicas que pone a disposición el principio de legalidad.

En el ámbito del fomento de la participación de la Administración Pública en los medios alternativos de resolución de conflictos, la doctrina sostiene que, en lo que se refiere a los intereses indisponibles, cabe una parte de disponibilidad que permita la transacción y, en consecuencia, el arbitraje, por ejemplo¹⁸ (Santos, 2016, p. 648, traducción libre).

Al participar en una mediación, los órganos y entidades de la Administración Pública traen consigo sus regímenes jurídicos característicos. Esos regímenes van desde el propio de las empresas estatales (Ley n. 13.303/2016 y demás legislación conexas) hasta el de la Administración directa, pasando por las normas que rigen.

Así, en la medida en que la ley prevé expresamente la mediación como forma de resolución de conflictos, con menores costes públicos y privados (financieros y cronológicos), es evidente que la Administración tiene la competencia – o, mejor dicho, el deber-poder – de implementar ese método no adversarial de protección del interés público.

Es más, en la mediación las partes no renuncian en ningún momento a ningún derecho o interés que pudiera calificarse de indisponible. Todo lo contrario: se preservan las competencias y el interés público debe ser determinante en la postura de la Administración Pública. Al transigir y componer los intereses en juego – el público y el privado – el administrador público no abdica de sus poderes, sino que los ejerce en los términos exactos que le asigna la ley¹⁹.

En definitiva, se trata de la noción de discrecionalidad administrativa reflexiva, utilizando, en ese marco, el concepto propuesto por Guerra (2017). Se pretende así hacer factible y más controlable tanto (i) la adhesión a los mecanismos de prevención de riesgos como (ii) la conexión y conciliación de intereses, garantizando que las decisiones administrativas pasen por un proceso que implique un conocimiento profundo de las particularidades de cada situación concreta (y de sus respectivas bases jurídicas).

La indisponibilidad del interés público no impide genéricamente la participación del Ministerio Público en la autocomposición. Sin embargo, es esencial que un miembro del Ministerio Público obtenga autorización reglamentaria previa para participar en procesos de conciliación judicial y extrajudicial, tal como

18 En el original: “No campo do estímulo à participação da Administração Pública em meios alternativos de solução de conflitos, a doutrina defende que, quanto aos interesses indisponíveis, há espaço para parcela de disponibilidade que permitem a transação e, por consequência, a arbitragem, por exemplo”.

19 Sobre la diferencia entre indisponibilidad y ejecutoriedad, v. Souza (2012, p. 170 *et seq.*).

propugna el principio de legalidad (establecido en el art. 37 de la CRFB).

En ese sentido, dicha habilitación puede derivar de disposiciones legislativas directas o establecerse mediante un acto normativo promulgado por el titular del Poder Ejecutivo, que establezca los lineamientos para el ejercicio de la autocomposición por parte del aparato estatal.

Por ejemplo, en el contexto de proceso civil, existe el único párrafo del art. 10 de la Ley n. 10.259/2001²⁰ y el art. 8 de la Ley n. 12.153/2009²¹. Se nota que dichas autorizaciones son genéricas y dependen de un acto normativo de cada ente federativo, en virtud de la autonomía federativa que posee cada uno de ellos²².

En ese sentido, cabe señalar que la AGU emitió la Portaria AGU n. 109/07, permitiendo la transacción por parte del procurador en los casos en que hubiera un error administrativo reconocido por la autoridad competente o cuando fuera verificable mediante el simple análisis de las pruebas y documentos que instruyen la acción, por el abogado o procurador actuante en el caso, con la debida motivación y en situaciones en las que no existiera controversia sobre el hecho y el derecho aplicado (art. 3, I y II).

Además, los arts. 1 y 2 de la Ley n. 9.469/1997²³, en su redacción modificada

20 “Art. 10. Las partes podrán designar, por escrito, representantes para el caso, sean o no abogados. Párrafo único. Los representantes judiciales del Gobierno Federal, autarquías, fundaciones y empresas públicas federales, así como los indicados en el caput, están autorizados a conciliar, transigir o desistir, en los procesos de competencia de los Juzgados Federales Especiales” (Brasil, 2001, traducción libre). En el original: “Art. 10. As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não. Parágrafo único. Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais”.

21 “Art. 8. Los representantes judiciales de los demandados presentes en la audiencia podrán conciliar, transigir o desistirse de los procesos de la competencia de los Juzgados Especiales, en los términos y dentro de las hipótesis previstas en la ley de la respectiva entidad federativa” (Brasil, 2009, traducción libre). En el original: “Art. 8. Os representantes judiciais dos réus presentes à audiência poderão conciliar, transigir ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais, nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da Federação”.

22 En ese sentido, v. Gomes Jr. (2011, p. 125) y Rodrigues (2016, p. 384).

23 “Art. 1 El Abogado General de la Unión, directamente o por delegación, y los máximos responsables de las empresas públicas federales, junto con el responsable estatutario del área afectada por el asunto, podrán autorizar acuerdos o transacciones para prevenir o poner fin a litigios, incluidos los judiciales. (Editado por Ley n. 13.140, de 2015) § 1 Podrán crearse cámaras especializadas, integradas por funcionarios o empleados públicos permanentes, con el objetivo de analizar y formular propuestas de acuerdos o transacciones. § 2 Derogado. § 3 Reglamentariamente se regulará la composición de las salas a que se refiere el § 1, que deberán contar con al menos un miembro permanente de la Abogacía General de la República o, en el caso de empresas públicas, un asistente jurídico o cargo equivalente. § 4 Cuando el litigio involucre montos superiores a los fijados reglamentariamente, el acuerdo o transacción, bajo pena de nulidad, dependerá de la autorización previa y expresa del Procurador General de la Unión y del Ministro de Estado a cuya área de competencia corresponda el asunto, o incluso del Presidente de la Cámara de Diputados, del Senado Federal del Tribunal de Cuentas Federal, de un

por la Ley n. 13.140/2015, autorizan a la AGU, al Procurador General de la Unión, al Procurador General de la Unión, al Procurador General del Banco Central de Brasil y a los directores generales de las empresas públicas, junto con el titular estatutario del área afectada por el asunto, a autorizar acuerdos o transacciones para prevenir o poner fin a litigios, incluidos los judiciales (Peixoto, 2016).

Por lo tanto, es posible negociar en materia tributaria, un derecho material indisponible. Así, una vez superada la discusión – de fuente formal – no hay razón que justifique ninguna limitación plana a la autocomposición o incluso a los tratos procesales por parte de la Hacienda Pública en materia de Derecho Ambiental.

Consideraciones finales

Este trabajo ha pretendido analizar en profundidad el escenario actual de (hiper)vulnerabilidad en los conflictos ambientales, el papel de la gobernanza judicial

Tribunal o Consejo, o del Procurador General de la República, cuando se trate del interés de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial o del Ministerio Público Federal, excluidas las empresas públicas federales no dependientes, que sólo necesitarán la autorización previa y expresa de los responsables referidos en el *caput*. § 5 En una transacción o acuerdo celebrado directamente por la parte o a través de un abogado para extinguir o poner fin a un procedimiento judicial, incluidos los casos de prórroga administrativa de los pagos postulados en los tribunales, las partes pueden definir la responsabilidad de cada una de ellas en cuanto al pago de sus respectivos honorarios de abogados. Art. 2 El Procurador General de la Unión, el Procurador General de la Unión, el Procurador General del Banco Central de Brasil y los titulares de las empresas públicas federales mencionadas en el *caput* del art. 1 podrán autorizar, directamente o por delegación, acuerdos para impedir o poner fin, judicial o extrajudicialmente, a litigios de cuantía inferior a la fijada reglamentariamente” (Brasil, 2015a, traducción libre). En el original: “Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. (Redação dada pela Lei n. 13.140, de 2015) § 1º Poderão ser criadas câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e formular propostas de acordos ou transações. § 2º. Revogado. § 3º Regulamento disporá sobre a forma de composição das câmaras de que trata o § 1º, que deverão ter como integrante pelo menos um membro efetivo da Advocacia-Geral da União ou, no caso das empresas públicas, um assistente jurídico ou ocupante de função equivalente. § 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o *caput*. § 5º Na transação ou acordo celebrado diretamente pela parte ou por intermédio de procurador para extinguir ou encerrar processo judicial, inclusive os casos de extensão administrativa de pagamentos postulados em juízo, as partes poderão definir a responsabilidade de cada uma pelo pagamento dos honorários dos respectivos advogados. Art. 2 O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e os dirigentes das empresas públicas federais mencionadas no *caput* do art. 1º poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação, a realização de acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores inferiores aos fixados em regulamento”.

ecológica y la posibilidad de resolución extrajudicial como vía adecuada y célere. En ese contexto, se ha destacado que la resolución extrajudicial de conflictos desempeña un papel crucial en la democratización de los procesos de toma de decisiones. Ese enfoque es especialmente significativo, ya que permite que la solución final no sea impuesta por una “autoridad” externa, sino que sea construida de forma democrática, dialéctica y consensuada por las partes directamente involucradas.

Los objetivos de la investigación se alcanzaron, ya que se demostró que la mediación, especialmente en el contexto de la administración pública, es una técnica valiosa para democratizar el acceso a la justicia, reducir los costes y reforzar la eficacia en la protección del interés público. Además, se validaron las hipótesis centrales: la mediación contribuye a la paz social y, al mismo tiempo, promueve un mayor equilibrio y equidad entre las partes, incluso en escenarios de significativa asimetría, como en los conflictos que involucran a entidades públicas y privadas.

En el actual escenario político y jurídico, el Sistema de Justicia no puede entenderse sólo como un “sistema de acceso al Poder Judicial”. Debe ampliarse para abarcar el estatuto jurídico de la ciudadanía en Brasil, fomentando la resolución extrajudicial de conflictos y facilitando el acceso a la información y, en algunos casos, a la educación en derechos. Esa perspectiva refuerza el papel de las instituciones públicas en el apoyo a la mediación como instrumento de pacificación e inclusión social.

Con la dictación del Código Procesal Civil (Ley n. 13.105/2015) y la Ley de Mediación (Ley n. 13.140/2015), se han profundizado los estudios y la práctica de la mediación en el ámbito de la Administración Pública. Se trata de un medio no contencioso de resolución de conflictos que ha surgido como una herramienta crucial para reducir costes, tanto públicos como privados, al tiempo que garantiza la eficacia y la rapidez en la resolución de controversias. El objetivo es que la Administración Pública trate directamente con la parte interesada en un espacio seguro, sancionado por instituciones imparciales como cámaras de mediación y mediadores capacitados. Estes, actuando como facilitadores, ayudan a las partes a superar obstáculos subjetivos, técnicos, económicos o idiosincrásicos, construyendo consensos duraderos.

La resolución extrajudicial de conflictos es especialmente valiosa en los litigios que afectan a la Administración Pública y a entidades privadas, ya que nivela el terreno de juego entre las partes, proporcionando una plataforma equitativa para negociar intereses y derechos. Tal enfoque es esencial para garantizar la seguridad jurídica, promover la paz social y optimizar la eficacia de los procedimientos. Además, al democratizar el acceso a la justicia y fomentar la participación activa

de las partes, la mediación contribuye a consolidar los valores de la comunidad y a reforzar el carácter democrático-participativo de las normas constitucionales, especialmente en el ámbito ecológico.

Las perspectivas de futuro indican la necesidad de una mayor difusión de la mediación como práctica habitual en las instituciones públicas y privadas, acompañada de inversiones en la formación de mediadores y campañas de educación en derechos. La evolución de la mediación en Brasil podría fortalecer aún más el sistema de justicia, no sólo como mecanismo de resolución de conflictos, sino como instrumento de ciudadanía y de promoción de una sociedad más justa, pacífica y sostenible.

Referencias

- AYALA, P. A. *Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- ALMEIDA, R. S. C. Dos poderes dos deveres e da responsabilidade do juiz. In: WAMBIER, T. A. A. et al. (coord.). *Breves comentários ao novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 446-463.
- BOLZAN DE MORAIS, J. L.; SPENGLER, F. M. *Mediação e arbitragem: alternativa à jurisdição!* 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- BONAFÉ-SCHMITT, J.-P. *La médiation: une justice douce*. Paris: Syros-Alternatives, 1992.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 125, n. 192, p. 1-2, 5 out. 1988. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso: 29 de enero. 2025.
- BRASIL. Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei n. 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei n. 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19469.htm. *Diário Oficial da União*: seção 1, p. 14704, 11 jul. 1997. Acceso: 29 de enero. 2025.
- BRASIL. Lei 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. *Diário Oficial Eletrônico*, p. 1, 13 jul. 2001. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acceso: 29 de enero. 2025.
- BRASIL. Portaria AGU n. 109, de 30 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a representação da União, nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais, pelas Procuradorias da União e, nas causas previstas no inc. V e parágrafo único do art. 12 da Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, pelas Procuradorias da Fazenda Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 jan. 2007. Disponible en: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=200658#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20representa%C3%A7%C3%A3o%20da,pelas%20Procuradorias%20da%20Fazenda%20Nacional>. Acceso: 29 de enero. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2ª Turma). Recurso Especial n. 1.071.741-SP (2008/0146043-5). Ambiental. Unidade de conservação de proteção integral (Lei n. 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no Parque Estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do Estado. Omissão. Art. 70, § 1º, da Lei n. 9.605/1998. Desforço imediato. Art. 1.210, § 1º, do Código Civil. Arts. 2º, I e V, 3º, IV, 6º e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). Conceito de poluidor. responsabilidade civil do estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo. Advogado: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro(s). Recorrido: Marilda de Fátima Stankievski e outro. Advogado: sem representação nos autos. Recorrido: Aparecido Silveiro Garcia. Advogado: Idaluci B C Sobreira. Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 25 nov 2009, *DJe* 16 dez. 2010. Disponível em: <https://stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=4715617&cti-po=0&nreg>. Acesso: 29 de enero. 2025.

BRASIL. Lei 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 23 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso: 29 de enero. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código do Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CLII, n. 51, p. 1, 13 mar. 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso: 29 de enero. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de julho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 121, p. 4, 29 jul. 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso: 29 de enero. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de julho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano CLII, n. 125, p. 1, 1º out. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso: 29 de enero. 2025.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CIANCI, M.; MEGNA, B. L. Fazenda Pública e negócios jurídicos processuais no Novo CPC: pontos de partida para o futuro. In: CABRAL, A. P.; NOGUEIRA, P. H. *Negócios processuais*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 659-682.

FIGUEIRA JR., J. D. *Arbitragem*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GARAPON, A. *O juiz e a democracia*. O guardião de promessas. Trad. Maria Luíza de Carvalho. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GOMES JR., L. M. Comentários ao art. 8º. In: GOMES JR., L. M. et al. *Comentários à Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 96-125.

GUERRA, S. *Discrecionalidade, regulação e reflexividade*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. de A. Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, jun. 2012. Disponível em: <https://cienciasaude-coletiva.com.br/artigos/governanca-ambiental-e-economia-verde/10112>. Acesso: 29 de enero. 2025.

KOTZÉ, L. J.; PATERSON, A. R. (ed.). *The role of the Judiciary in Environmental Governance: comparative perspectives*. The Netherlands: Wolters Kluwer, 2009.

MARQUES, C. L.; MIRAGEM, B. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. São Paulo: RT, 2012.

MESQUITA, D. A. A participação do advogado público em mediações: parâmetros para a celebração de acordo que atenda ao interesse público. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília, v. 41, n. 2, jul./dez., 2016.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso: 29 de enero. 2025.

PEIXOTO, R. A Fazenda Pública e a audiência de conciliação no novo CPC. *Consultor Jurídico*, 7 abr. 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-abr-07/ravi-peixoto-fazenda-audien-cia-conciliacao-cpc#_ftn3. Acesso: 29 de enero. 2025.

PRADO, L. R. A. *O juiz e a emoção: aspecto da lógica da decisão judicial*. 2. ed. Campinas: Millennium, 2003.

ROCHA, L. S. A aula mágica de Luís Alberto Warat: genealogia de uma pedagogia da sedução para o ensino do Direito. *Casa Warat*, 18 dez. 2012. Disponível em: https://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/a_aula_magica.pdf. Acesso: 29 de enero. 2025.

ROCHA, M. O. *Sobre a Ordem Pública Processual, essa desconhecida*. Salvador: JusPodivm, 2019.

RODRIGUES, M. A. *A Fazenda Pública no Processo Civil*. São Paulo: Atlas, 2016.

SANTOS, T. S. Negócios processuais envolvendo a Fazenda Pública. In: CABRAL, A. do P.; NOGUEIRA, P. H. (coords). *Coleção Grandes Temas do Novo CPC* – v. 1. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 685-598.

SANTOS, B. S. *Pelas mãos de Alice*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Curso de Direito Ambiental*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SILVA NETO, F. B. A conciliação em causas repetitivas e a garantia de tratamento isonômico na aplicação de normas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 240, fev. 2015.

SOARES, S. I. O. *Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?* Curitiba: Juruá, 2010. p. 136.

SOUZA, L. M. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SUARES, M. *Mediación: Conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Buenos Aires: Paidós, 2008.

TEIXEIRA, J. R. F. Negócios jurídicos processuais e Fazenda Pública. In: ARAÚJO, J. H. M.; CUNHA, L. C.; RODRIGUES, M. A. *Coleção Repercussões do Novo CPC* – v. 3. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 173-182.

UNITED STATES. Constitution of the United States [1787]. Sixth Amendment, 1791. *Constitution Annotated*. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-7/>. Acesso: 29 de enero. 2025.

VIANNA, L. W. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008. p. 91-109.

WARAT, L. A. *Territórios desconhecidos: a procura surrealista pelos lugares do abandono do sentido e da reconstrução da subjetividade*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2004.

ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 5. ed. São Paulo: RT, 2011.

SOBRE LOS AUTORES

Adriana Fasolo Pilati

Doctora en Derecho por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis/SC, Brasil. Máster en Derecho por la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre/RS, Brasil. Especialista en Derecho Civil y Proceso Civil por la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo/RS, Brasil. Graduada en Derecho por la Universidade de Passo Fundo (UPF), Passo Fundo/RS, Brasil. Docente titular de la Facultad de Derecho de la UPF. Abogada.

Cristiny Mroczkoski Rocha

Máster en Derecho Público por la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo/RS, Brasil. Especialista en Derecho del Estado por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS, Brasil. Especialista en Derecho Procesal Civil por el Centro Universitário Leonardo da Vinci (Verbo Jurídico/UNIASSELVI), Novo Hamburgo/RS, Brasil. Graduada en Derecho por la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre/RS, Brasil. Profesora de la União das Faculdades Integradas de Negócios (UNIFIN), Porto Alegre/RS, Brasil.

James Fernández Cardozo

Doctor en Humanidades por la Universidad del Valle (UNIVALLE), Cali, Colombia. Máster en Filosofía por la UNIVALLE. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Santiago de Cali (USC), Cali, Colombia. Especialista en Docencia Universitaria por la USC. Graduado en Derecho por la UCS. Profesor en la Universidad Seccional Gratuita de Cali, Cali, Colombia.

Participación de los autores

Todos los autores han contribuido por igual a la elaboración de esta investigación.

Cómo citar este artículo (ABNT):

PILATI, A. F.; ROCHA, C. M.; CARDOZO, J. F. Mediación ambiental y el proceso civil: instrumentos extrajudiciales y judiciales para la protección ecológica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 22, e222665, 2025. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2665>. Acceso: día mes. año.