



CENTRO INTERNACIONAL
DE INVESTIGACIONES SOBRE
AMBIENTE Y TERRITORIO
UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS



LA
IMPORTANCIA JURÍDICA
DEL ACUERDO DE **ESCAZÚ**
EN EL MARCO DE LOS DERECHOS
DE ACCESO EN EL **ECUADOR**

Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente solamente copias inalteradas. Esta obra no puede ser utilizada con finalidades comerciales, a menos que se obtenga permiso. A cambio, hay que reconocer y citar la fuente de la siguiente manera:

Echeverría, H. (2019, mayo). *La importancia jurídica del Acuerdo de Escazú en el marco de los derechos de acceso en el Ecuador*. Quito: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) / Universidad de Los Hemisferios.

Documento elaborado por: Hugo Echeverría
Revisado por: Daniel Barragán
Fotografías: Cepal, Leonardo Mejía, Shutterstock
Diagramación: Fabián Andrade / Ikono-F

Este documento ha sido desarrollado y publicado en el marco del proyecto regional *Promover la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe para su pronta entrada en vigencia e implementación por los países, en especial para la protección de los defensores ambientales y las personas o grupos en situación de vulnerabilidad*, ejecutado en Ecuador por el Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) de la Universidad de Los Hemisferios, bajo el apoyo financiero de Open Society Foundations a través de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Las opiniones expresadas en este documento son criterios del autor y no necesariamente reflejan las posiciones institucionales de Open Society Foundations, DAR ni del CIIAT-Universidad de Los Hemisferios.

LA IMPORTANCIA JURÍDICA DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN EL MARCO DE LOS DERECHOS DE ACCESO EN EL ECUADOR

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como *Acuerdo de Escazú*¹, fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en la ciudad de Escazú, Costa Rica, y tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de adopción de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales².



FOTOGRAFÍA: CEPAL

1 Comisión Económica para América Latina. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

<https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>. En adelante será denominado únicamente como Acuerdo de Escazú. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

2 De conformidad con el artículo 1, el Acuerdo de Escazú también tiene por objeto la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Este acuerdo es el primer instrumento regional sobre derechos humanos y ambiente, que desarrolla los tres pilares del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992: información, participación y justicia ambiental. Además, es el único acuerdo jurídicamente vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible; y es, también, el primer instrumento en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

Ecuador fue uno de los primeros países en suscribirlo, el 27 de septiembre de 2018, junto con trece países de la región.

El 26 de febrero de 2019, la Corte Constitucional dictaminó acerca de la necesidad de su aprobación legislativa, previa su ratificación presidencial. Este procedimiento está en curso, actualmente, en la Función Legislativa ecuatoriana.

Esta nota conceptual tiene por objeto resaltar la importancia de su aprobación legislativa, en función de la estrecha relación jurídica entre el Acuerdo de Escazú, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y otros instrumentos internacionales; que, a su vez, son la base jurídica del reconocimiento constitucional de los derechos de acceso en nuestro país.

1.

EL ACUERDO DE ESCAZÚ: CONSIDERACIONES JURÍDICAS GENERALES

El Acuerdo de Escazú es un instrumento internacional de derechos humanos, aplicable en ámbito regional latinoamericano y caribeño, relativo al acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales.

María Adriana Victoria afirma que este Acuerdo “es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, pero también es un tratado de derechos humanos, que busca avanzar hacia una mayor protección del medio ambiente y más derechos ambientales en el plano local...”³. Mario Peña Chacón coincide con el alcance del tratado, al que define como “un acuerdo regional vinculante sobre derechos humanos y medio ambiente”⁴.

Peña añade que el Acuerdo se rige por principios de derechos humanos y derecho ambiental y que su interpretación y aplicación debe darse de la forma más favorable al pleno goce y respeto de los derechos humanos ambientales de acceso.

³ Victoria, María A. Sistematización del Acuerdo de Escazú. *Revista de Derechos Humanos y Humanitario*. 3 (2019). https://latam.lejister.com/articulos.php?Hash=d024f36f4a2728958b275b7b9eb9c5c3&hash_t=c605e31d36da376f7c28e47f18468ddb

⁴ Peña, Mario. Desafíos de Costa Rica de cara al Acuerdo de Escazú. Universidad de Costa Rica. Programa de Posgrado en Derecho (2019).

<https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/desafios-de-costa-rica-de-cara-al-acuerdo-de-escazu/>

Si bien Ecuador suscribió el Acuerdo de Escazú el 27 de septiembre de 2018, de conformidad con el Derecho Constitucional ecuatoriano, la suscripción o firma da inicio al procedimiento de formación de los tratados internacionales en el derecho nacional⁵, que requiere de control constitucional⁶, aprobación legislativa⁷ y ratificación presidencial⁸. De conformidad con la norma suprema, una vez recibido en el ordenamiento jurídico nacional, este Acuerdo tendría la alta jerarquía jurídica que la Constitución otorga a los instrumentos internacionales de derechos humanos⁹.



FOTOGRAFÍA: CEPAL

5 Oyarte, Rafael. Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 2014. Página 661.

6 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449: 2071072008. Artículo 438 numeral 1.

7 Ibidem. Artículo 419.

8 Ibidem. Artículo 418.

9 Ibidem. Artículos 424 y 425.

2. EL ACUERDO DE ESCAZÚ Y LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES AMBIENTALES

La parte considerativa del Acuerdo de Escazú refleja la importancia de los instrumentos internacionales ambientales en esta materia. En este sentido, María Adriana Victoria afirma que Escazú:

...se origina en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 2012 (Río+20), en el documento titulado “El futuro que queremos”, y se fundamenta en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Asimismo, el Acuerdo trata de dar respuesta a la Resolución N.º 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2015), titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”¹⁰.

Así, los compromisos asumidos desde los años noventa, en pro del desarrollo sostenible, son reafirmados por Escazú, que los dota de contenido sustantivo con miras a su aplicación concreta en los países de la región latinoamericana y caribeña.

2.1. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - 1992

La historia jurídica del Acuerdo de Escazú tiene su origen formal en 1992, época en la que la Organización de Naciones Unidas promovió la segunda conferencia mundial ambiental, para analizar la relación entre el medio ambiente y el desarrollo.

En esta conferencia, se adoptó una declaración de principios, que ha derivado en uno de los instrumentos internacionales más relevantes para el Derecho Ambiental contemporáneo¹¹: los principios contenidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo plantean pautas normativas para diversos aspectos, incluyendo el relativo a la participación pública en materia ambiental.

Así, el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹² señala:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

10 Victoria. Op. cit.

11 Sobre el tema, ver. Albán María A. El tema ambiental en el nuevo derecho constitucional ecuatoriano. *La Constitución Ciudadana*. Taurus. Quito, 2009. Página 153.

12 Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. 1992. Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio ambiente y Desarrollo.
<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

2.2. El Futuro que Queremos - 2012

Veinte años después, la Organización de Naciones Unidas promovió la tercera conferencia mundial ambiental, para analizar los avances globales en el desarrollo sostenible. En esta conferencia se adoptó un documento titulado *El futuro que queremos*, que reafirma los Principios de la Declaración de Río, incluyendo al Principio 10.

Este documento fue acogido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que lo aprobó mediante una Resolución¹³ que resalta la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos, a los que califica como aspectos "esenciales para promover el desarrollo sostenible, la democracia y un medio ambiente sano"¹⁴.

Gastón Médici Colombo señala que la tercera conferencia mundial ambiental también proporcionó el escenario para la adopción de la *Declaración sobre la Aplicación del Principio 10*, por varios países de la región, al que califica como el "documento madre del proceso de negociación del Acuerdo de Escazú"¹⁵, ya que formalizó el compromiso regional de adoptar un instrumento para alcanzar compromisos de implementación cabal del Principio 10 de la Declaración de Río. Esta Declaración fue el resultado de un esfuerzo conjunto del Gobierno de Chile y los socios de la región de la Iniciativa de Acceso (TAI por sus siglas en inglés)¹⁶.

2.3. Transformar Nuestro Mundo – 2015: una nueva agenda para el desarrollo sostenible

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una Resolución titulada *Transformar nuestro mundo* en la que se acordó un amplio conjunto de objetivos de desarrollo sostenible¹⁷. Esta Resolución, también conocida como la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, enlaza esta materia con el estado de derecho, un aspecto que es abordado por el Acuerdo de Escazú desde la perspectiva de la seguridad jurídica, a la que considera como crucial en el contexto del desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 también examina el desarrollo sostenible desde una perspectiva de los derechos humanos, aportando un enfoque muy importante para el Derecho Ambiental, que es el que está marcando el futuro inmediato de esta disciplina jurídica, conforme se refleja en una reciente Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁸.

13 Organización de Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 66/288. 27/07/2012.
<https://undocs.org/es/A/RES/66/288>

14 Ibidem.

15 Médici, Gastón. El Acuerdo Escazú: La implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe (2018).
https://www.researchgate.net/publication/330445102_El_Acuerdo_Escazu_La_implementacion_del_Principio_10_de_Rio_en_America_Latina_y_el_Caribe

16 TAI es la red de sociedad civil más grande a nivel global dedicada a garantizar que los ciudadanos tengan el derecho y la capacidad de influir en las decisiones sobre los recursos naturales que sustentan a sus comunidades.

17 Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución 70/1. 25/09/2015.
https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

18 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17. 15/11/2017.

B4. Obligaciones de procedimiento para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal en el contexto de la protección del medio ambiente.

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

3.

LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES AMBIENTALES: BASE JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y DE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE ACCESO EN EL ECUADOR

En nuestro país, los instrumentos internacionales anotados en la sección anterior constituyen la base jurídica del reconocimiento constitucional de los derechos de acceso a la información, participación pública y tutela judicial ambiental.

Esto es particularmente evidente respecto a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que sustentó las reformas y codificaciones constitucionales de 1996 y 1998 que incorporaron estos derechos en la norma suprema y en la legislación ambiental de la época, reflejada en la Ley de Gestión Ambiental y su normativa secundaria. El artículo 3 *ibidem* disponía: “El proceso de gestión ambiental se orientará según los principios universales del Desarrollo Sustentable, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹⁹”.

La Constitución de la República del Ecuador vigente desde el año 2008 también reconoce y garantiza estos derechos que -en la actualidad- están desarrollados en el Código Orgánico del Ambiente²⁰, su reglamento de aplicación; así como en leyes aplicables en materia de acceso a la información y procesos judiciales y jurisdiccionales.

El efecto de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en nuestro ordenamiento jurídico también ha sido resaltado en la jurisprudencia: en 2009, la Corte Constitucional para el periodo de transición señaló:

Nuestro país concede especial importancia a la incorporación de los principios derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente CNUMAD en su legislación interna, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos en convenios internacionales y regionales. El desarrollo sustentable es la base de la política ambiental del país, con las connotaciones sociales, económicas y ambientales²¹.

En cuanto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, su efecto ha sido notorio en el ámbito político; y, también, el administrativo. Así, en el año 2017, la Asamblea Nacional se comprometió a su implementación²²; y, en el año 2018, el Presidente de la República la declaró política pública “orientada al cumplimiento de sus objetivos y metas en el marco de su alineación a la planificación y desarrollo nacional²³”.

19 Ley de Gestión Ambiental (codificación). Registro Oficial Suplemento No. 418: 10/09/2004. Derogada.

20 Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento No. 983: 12/04/2017. El artículo 8 establece la garantía de estos derechos como una responsabilidad estatal.

21 Corte Constitucional para el periodo de transición. Tercera Sala. Resolución No. 1212-2007-RA. Registro Oficial No. 91. Edición Especial: 07/01/2009.

22 Asamblea Nacional. Pleno. Resolución: Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/resolucion_que_compromete_a_la_asamblea_nacional_con_la_implementacion_de_la_agenda_2030_y_los_objetivos_de_desarrollo_sostenible_a_traves_de_todos_sus_actos_legislativos_20-07-2017.pdf

23 Presidente de la República. Decreto No. 371: Declarar política pública del Gobierno Nacional la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 18 de abril de 2018.

https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/decreto_371_71305.pdf

4

EFECTO JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES AMBIENTALES EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA

A lo anotado en la sección anterior, se añade el importante efecto jurídico que la Constitución otorga a los instrumentos internacionales de derechos humanos: son de inmediato cumplimiento y aplicación²⁴. Este efecto es concordante con las disposiciones previstas en los artículos 11 numeral 7 y 417 de la Constitución, este último que señala la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en función de los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta.

Ramiro Ávila señala que la Constitución intencionalmente se refiere a instrumentos y no solo a convenios; y, explica que los instrumentos internacionales son conocidos en el derecho internacional como *soft law*, "en cuya categoría se incluyen las declaraciones, las resoluciones de órganos de Naciones Unidas, las normas mínimas, las directrices, las observaciones generales, entre otras"²⁵.

A partir de estas consideraciones, se concluye que -a la luz de la Constitución ecuatoriana- la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre esta materia, son instrumentos internacionales de gran importancia.

De allí la relevancia de recibir el Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que este instrumento da contenido sustantivo y procesal al Principio 10 de la Declaración Río, e instrumentos complementarios.



FOTOGRAFÍA: Leonardo Mejía

FOTOGRAFÍA: Shutterstock

24 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 426, inciso segundo.

25 Ávila, Ramiro. El neoconstitucionalismo transformador. Abya-Yala, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2011. Página 145.

5. DICTAMEN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

El 11 de febrero de 2019, la Presidencia de la República del Ecuador puso en conocimiento de la Corte Constitucional la suscripción del Acuerdo de Escazú, para que resuelva acerca de la necesidad de aprobación legislativa. El 26 de febrero de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional dictaminó que dicho Acuerdo “requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional para su ratificación”²⁶.

La Constitución ecuatoriana requiere la aprobación legislativa -entre otros- cuando un tratado contiene el compromiso de expedir, modificar o derogar leyes; o, cuando se refiere a derechos y garantías constitucionales²⁷. Estas fueron las razones que motivaron el Dictamen de la Corte, ya que el Acuerdo compromete a las Partes la adopción de medidas legislativas para garantizar la implementación de los derechos de acceso²⁸.

Con el Dictamen de la Corte Constitucional, el procedimiento de formación del Acuerdo de Escazú pasó a la Función Legislativa, para análisis sobre su aprobación.

6. COMENTARIOS FINALES SOBRE LA APROBACIÓN LEGISLATIVA DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

El 27 de junio del 2012, Ecuador -junto con otros países de la región- firmó la *Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*²⁹. Este instrumento destacó los avances regionales relativos al reconocimiento de los derechos de acceso. No obstante, también reconoció los grandes desafíos en cuanto a su ejercicio; razón por la cual los Estados se comprometieron a la adopción de un convenio regional que promueva su cabal ejercicio.

El Acuerdo de Escazú materializa ese compromiso.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que actúa como Secretaría Técnica, ya son diecisiete países que han firmado este Acuerdo, que incluso cuenta con la primera ratificación por parte de Guayana. Además, Bolivia y Uruguay ya lo han ratificado y se encuentran en proceso de depósito de los instrumentos de ratificación en la Organización de Naciones Unidas.

26 Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 004-19-DTI-CC. 26/02/2019.

<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/37d3c045-211c-47fd-b247-075876e2cc57/0010-19-ti-informe.pdf?guest=true>

27 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 419, numerales 3 y 4.

28 Acuerdo de Escazú. Artículo 4, numeral 3.

29 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 2012. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S

Vale señalar que Ecuador fue uno de los primeros países de la región en reconocer estos derechos, en los años noventa; y, desde entonces, ha avanzado de forma notable en su aplicación: varias leyes desarrollan su contenido y procedimientos³⁰. No obstante, existen muchos desafíos en cuanto a su ejercicio, que se reflejan en las dificultades relativas al acceso a la información ambiental; en los conflictos socioambientales derivados de procesos de participación pública en proyectos de alto impacto ambiental; y, en los bajos índices de acceso a la justicia con fines de tutela efectiva de los derechos ambientales. Sin duda, este escenario mejorará con la incorporación del Acuerdo de Escazú al ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El Acuerdo de Escazú se fundamenta en instrumentos jurídicos, como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo; que, a su vez, constituyen la base jurídica del reconocimiento constitucional de los derechos de acceso en nuestro país. Este Acuerdo, además, se alinea con los valores constitucionales que sustentan el derecho a la seguridad jurídica³¹ y el derecho al debido proceso³², por lo que es posible concluir que la aprobación y posterior ratificación del Acuerdo de Escazú fortalecerá el estado de derecho en nuestro país.

Todas estas consideraciones sustentan la aprobación legislativa del Acuerdo de Escazú, conforme a lo previsto en el artículo 419, numerales 3 y 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

30 Sobre el tema, ver. Echeverría, H. y Suárez, S. Tutela judicial efectiva en materia ambiental: el caso ecuatoriano. Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental. Quito, 2013.

31 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 82.

32 Ibidem. Artículo 76.



El Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) de la Universidad de Los Hemisferios nace en el año 2015 como un órgano de vinculación con la comunidad adscrito a su Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, para promover procesos de investigación científica y formación.

En este marco el Centro busca contribuir a la generación de evidencia, reflexión y debate informado, así como a la formación continua como un medio para fortalecer las capacidades de actores públicos y privados vinculados a la gestión ambiental, el cambio climático, la conservación y la gestión del territorio, y también sustentar los procesos de generación de políticas públicas desde el ámbito académico.

 @CIIAT.Hemisferios

 PBX: + 593 2 4014100

 ciiat@universidad.uhemisferios.edu.ec

 Paseo de la Universidad N° 300 y Juan Díaz, Iñaquito Alto. Quito, Ecuador.