

**Hivos**  
people unlimited

TODOS LOS  
OJOS EN LA **AMAZONÍA**

# EL ACUERDO DE ESCAZÚ Y SU IMPACTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE EN ECUADOR



**Autores:**

Mario Melo Cevallos  
Daniel Espinosa Mogrovejo  
José Valenzuela Rosero

**Equipo "Todos los Ojos en la Amazonía":**

Carolina Zambrano – Barragán, Directora de Programa  
Connie Espinoza, Coordinadora para Ecuador y Perú  
Nora Sánchez, Oficial de Comunicaciones

**Fecha de Elaboración:**

Septiembre 2019

**Más información:**

<https://america-latina.hivos.org/>  
[www.todoslosojosenlaamazonia.org](http://www.todoslosojosenlaamazonia.org)

## Tabla de contenido

Antecedentes.....	3
Ecuador frente al Acuerdo de Escazú .....	4
El criterio vinculante de la Corte Constitucional en torno al Acuerdo de Escazú .....	5
Jerarquía jurídica del Acuerdo de Escazú en el sistema jurídico ecuatoriano .....	6
Contenido del Acuerdo de Escazú.....	7
La Constitución y la legislación nacional frente al contenido del Acuerdo de Escazú .....	8
Escazú y los instrumentos internacionales ambientales de los que el Ecuador es parte.....	12
Los temas clave del Acuerdo de Escazú .....	13
Acceso a la Información Ambiental.....	13
Participación Pública .....	19
Relación entre el Acuerdo de Escazú y el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación -COESCCI- (2016) .....	30
Acceso a la Justicia Ambiental.....	32
Protección a defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.....	33
Reflexiones Finales y Propuestas .....	36
Propuestas de adaptación normativa.....	38
Referencias .....	40

## Antecedentes

En 1992, 178 países del mundo se reunieron en Río de Janeiro, Brasil, convocados por la Organización de las Naciones Unidas, para definir medidas de cooperación para la conservación del planeta. Este evento, conocido como la Cumbre de Río<sup>1</sup>, marcó un hito en la defensa ambiental y permitió la aprobación de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), que contiene 27 principios que orientaron la creación de políticas y normas para el desarrollo sostenible.

El principio 10 de esta declaración (1992) establece que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es a través del reconocimiento de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental como derechos inherentes a las personas:

*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 públicas, 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. Deber proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

Con el propósito de desarrollar el contenido de este principio, 24 países de América Latina y El Caribe, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-<sup>2</sup> iniciaron una negociación para redactar un acuerdo regional que garantice y promueva el ejercicio de estos derechos. En 2012 se desarrolló Río +20<sup>3</sup>, cumbre en la que 10 países de América Latina, incluido el Ecuador, se comprometieron a presentar un acuerdo regional que desarrolle los derechos contenidos en el principio 10 (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental -SPDA Actualidad Ambiental-, 2018), buscando generar un instrumento jurídico regional vinculante, para que los estados, establezcan estándares adecuados que aseguren la efectividad de los derechos de acceso en asuntos ambientales. Así las cosas, 16 países de la región firmaron el Acuerdo de Escazú (2018, pág. 39), el 4 de marzo de 2018.

---

<sup>1</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, constituyó un momento importante en la aspiración de lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales. Esta reunión, llamada "Cumbre de la Tierra" fue llevada a cabo entre el 3 al 14 de junio de 1992.

<sup>2</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo (CEPAL, s.f.).

<sup>3</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible -Río +20- se realizó en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012, y dio como resultado el documento "El futuro que queremos" que contiene medidas para la implementación del desarrollo sostenible (CEPAL, s.f.).

Este documento es considerado como un tratado hermano del Convenio de Aarhus<sup>4</sup> de Europa e incluye importantes medidas de protección para los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales, considerados pilares para garantizar los derechos de todas las personas y de las futuras generaciones a un desarrollo sostenible y a vivir en un ambiente sano (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 10).

Ahora bien, este Acuerdo sobre ambiente y derechos humanos toma relevancia considerando que América Latina y el Caribe cuenta con una riqueza natural profundamente amenazada por las políticas que se han venido desarrollando en la región, que han permitido que (Amnistía Internacional Argentina, 2018):

- Más del 23% de las especies de la región se encuentran en riesgo de extinción
- La región cuenta con alrededor del 22% de bosques del mundo, sin embargo, entre 1990 y 2015 casi 1,000,000 de Km<sup>2</sup> de selva fue extinguido<sup>5</sup>
- Alrededor del 70% del suelo de Sudamérica sufre de erosión debido al mal uso de los suelos que han ocasionado la deforestación y la excesiva ganadería
- El 70% de agua utilizada en las ciudades, en la industria y en la agricultura regresa a los ríos sin tratamiento alguno, exponiendo así a 25,000,000 personas en riesgo de contraer enfermedades

A todo esto, quienes denuncian agresiones contra el ambiente y la Naturaleza se enfrentan a asesinatos y ataques. En 2017, 116 personas defensoras del Medio Ambiente fueron asesinadas en la región (Amnistía Internacional Argentina, 2018).

## **Ecuador frente al Acuerdo de Escazú**

Siendo Ecuador uno de los países firmantes del Acuerdo de Escazú, desde el momento en que lo ratifique y el Acuerdo entre en vigor<sup>6</sup>, todo su contenido se volverá vinculante para el país, por lo que la normativa nacional debe sufrir adecuaciones para permitir su pleno cumplimiento.

La presente investigación buscó evidenciar los impactos que la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú tendría en el Ecuador con respecto a la normativa nacional e internacional vigente en nuestro país, así como identificar la normativa nacional que deberá adecuarse para permitir su pleno cumplimiento.

Al respecto, tanto Esteban Falconí, (2019) como Selene Defaz (2019), delegados por el Ecuador para las diferentes rondas de negociación del Acuerdo de Escazú, manifestaron que las instituciones del Estado ya han realizado un trabajo interno de identificación de posibles antinomias entre el Acuerdo y la legislación nacional previa su firma, reconociendo, como también lo hace la Corte Constitucional, que dicho Acuerdo

---

<sup>4</sup> La Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa adoptó el Convenio de Aarhus el 25 de junio de 1998, que trata sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Es un tratado internacional que regula los derechos de participación de la ciudadanía en relación con el medio ambiente (Gobierno de Castilla-La Mancha, s.f.).

<sup>5</sup> Equivalente a 142,000 canchas de fútbol (Amnistía Internacional Argentina, 2018).

<sup>6</sup> Artículo 22. Entrada en vigor. 1 El presente Acuerdo entrará en vigor el noagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. (Acuerdo de Escazú, 2018).

concuera con la legislación nacional, destacando que el lenguaje del Acuerdo es amplio, pues de otra manera su adopción hubiera sido mucho más complicada.

### *El criterio vinculante de la Corte Constitucional en torno al Acuerdo de Escazú*

El 26 de febrero de 2019, la Corte Constitucional, con siete votos a favor de siete jueces presentes en la sesión (no votaron los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez), aprobó el Dictamen sobre necesidad de aprobación legislativa del "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." (DICTAMEN No. 004-19-DTI-CC, 2019)

A través de dicho instrumento, la Corte concluyó que:

*Por lo antes expuesto, esta Corte dictamina que 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» requiere aprobación previa de la Asamblea Nacional para su ratificación.*

Resulta interesante la motivación de este alto tribunal para tomar esa decisión. En primer lugar, la Corte invoca el Artículo 419 de la Constitución que determina que:

*La ratificación o denuncia de los tratados internaciones requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: 1. Se refieran a materia territorial o de límites; 2. Establezcan alianzas políticas o militares; 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley; 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución; 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo, a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; 6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio; 7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; 8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.*

Luego, la Corte reflexiona en torno a que el Acuerdo, tiene como objetivo la regulación y protección de los derechos de acceso a la información pública, a la participación y al acceso a la justicia que están garantizados por la Constitución de la República en los artículos 18 numeral 2,

95 y 75 respectivamente, en concordancia con el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado reconocido en el artículo 14 de la Constitución. (DICTAMEN No. 004- 19-DTI-CC, 2019) consecuentemente, la aprobación del Acuerdo está incura en el presupuesto de los numerales 3 y 4 del Art. 419 de la Constitución, puesto que generará que se expidan, deroguen o modifiquen leyes y se refiere a derechos y garantías constitucionales.

Siguiendo con el trámite de control de constitucionalidad, el 30 de abril de 2019, la Corte Constitucional, por unanimidad de sus miembros, aprobó el (Dictamen 10-19-TI,

2019) por medio del cual la Corte decide:

*Declarar que 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" guarda armonía con la Constitución de la República.*

Para hacerlo considera en su análisis cada uno de los artículos del Acuerdo y los contrasta con el texto constitucional. El resultado de ese análisis es que todas las disposiciones del Acuerdo son concordantes con la Constitución del Ecuador.

Habiéndose pronunciado en ese sentido la Corte Constitucional, corresponde, en virtud de lo dispuesto en el Art. 419 de la Constitución, que la Asamblea Nacional proceda a emitir autorización para que el Presidente de la República proceda a la ratificación.

### ***Jerarquía jurídica del Acuerdo de Escazú en el sistema jurídico ecuatoriano***

De conformidad con el Artículo 424 de la Constitución, La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. Este es el caso del Acuerdo de Escazú que desarrolla el contenido y alcance de los derechos de acceso a la información y a la justicia en asuntos ambientales, así como incluye derechos específicos de los defensores ambientales no contemplados en la Constitución.

Consecuentemente, le serán aplicables las disposiciones del Artículo 426 de la Constitución que dice:

*Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente...*

*Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación.*

Esto quiere decir que, una vez ratificado, el Acuerdo de Escazú pasará a formar parte del bloque de constitucionalidad ecuatoriano.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso La Última Tentación de Cristo (Caso Olmedo Bustos vs. Chile. Sentencia de Fondo, reparaciones y costas, 2001), definió el bloque de constitucionalidad en los siguientes términos:

*Los derechos esenciales de la persona humana constituyen, dentro del sistema jurídico chileno, un sistema de doble fuente: una de carácter interno [...] y otra de carácter internacional que incorpora al ordenamiento jurídico chileno, al menos, los derechos contenidos en los tratados que el Estado libre, voluntaria y espontáneamente ha ratificado. Esto implica que el bloque de constitucionalidad*

*está integrado por los derechos contenidos en los tratados y por los derechos consagrados en la propia Constitución Política.*

Por lo tanto, de acuerdo con la constitución y con los estándares internacionales las disposiciones del Acuerdo de Escazú serán directamente vinculantes y aplicables en el Ecuador.

## **Contenido del Acuerdo de Escazú**

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 tiene 26 artículos, organizados de la siguiente manera:

1. Objetivo del acuerdo y definiciones (art. 1 y art. 2 del Acuerdo)
2. Principios (art. 3).
3. Disposiciones generales (art. 4).
4. Acceso a la información ambiental (art. 5).
5. Generación y divulgación de información ambiental (art. 6).
6. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (art. 7).
7. Acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 8)
8. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (art. 9).
9. Cooperación, fortalecimiento de capacidades nacionales e implementación del Acuerdo (desde el art. 10 al 13).
10. Institucionalidad (art. 15 al 18).
11. Solución de controversias (art. 19).
12. Celebración y entrada en vigor del Acuerdo (art. 20 al 26).

El Acuerdo garantiza el derecho de todas las personas a vivir en un Medio Ambiente sano. En su primer artículo, establece el objetivo del instrumento regional de la siguiente manera (2018):

*El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los proceso de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como 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.*

El Acuerdo manifiesta que las decisiones que afectan el medio ambiente deben tomarse con la participación de los ciudadanos (Acuerdo de Escazú, 2018, Art. 7.1-2-3), fortaleciendo así la democracia ambiental en Latinoamérica y El Caribe. Además es el primer tratado sobre asuntos ambientales de la región y el primero en el mundo que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (Acuerdo de Escazú, 2018, Art. 9).

## *La Constitución y la legislación nacional frente al contenido del Acuerdo de Escazú*

Como ya lo ha establecido la Corte Constitucional, la constitución ecuatoriana guarda claras concordancias con el Acuerdo de Escazú. Esto se torna evidente tan solo con leer los objetivos del Acuerdo, que tienen evidente relación con el art. 14 de la Constitución, respecto al derecho a vivir en un ambiente sano que garantice la sostenibilidad y buen vivir; el numeral 2 del art. 18, sobre el derecho al acceso a la información; el art. 75, relativo al derecho de acceso a la justicia; el art. 95, que contiene el derecho de participación de la ciudadanía en asuntos de interés público; el art. 100 en el que consta la participación de la ciudadanía en distintos niveles de gobierno; el art. 276, numerales 2 y 4, (objetivos del régimen de desarrollo: construcción de un sistema económico sostenible y mantenimiento de un ambiente sano y sustentable); el art. 397, sobre las obligaciones del Estado para garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; el art. 400, sobre la responsabilidad intergeneracional sobre la soberanía de la biodiversidad; el art. 408, que establece que los recursos naturales no renovables y productos del subsuelo son propiedad del Estado y el numeral 6 del art. 84, relativo a las responsabilidades de ecuatorianos a utilizar los recursos de modo sustentable y sostenible.

Además, en varios aspectos, el Acuerdo de Escazú realiza desarrollos y puntualizaciones útiles para una mejor aplicación de lo establecido en la constitución. Por otro lado, en determinadas situaciones la constitución ecuatoriana contiene estándares más avanzados que los del Acuerdo, como se demostrará en el presente documento.

Así, en el literal a) del art. 2 del Acuerdo se definen a los derechos de acceso, la autoridad competente, la información ambiental, lo público y las personas o grupos en situación de vulnerabilidad

El Acuerdo abarca como “derechos de acceso” a los derechos reconocidos en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), siendo estos el de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Tales derechos se hallan contenidos en diferentes artículos de la Constitución ecuatoriana; Así, el art. 18 prevé el derecho al acceso a la información<sup>7</sup>, en el art. 75 consta el derecho de acceso a la justicia –tomando en consideración que en el art. 91 consta la acción de acceso a la información pública como garantía jurisdiccional, además relacionada con el art. 1 al 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC) que establece las normas generales para las garantías y específicamente los arts. 47 y 48 de la ley establecen las normas específicas sobre la acción de acceso a la información pública.

El art. 95 de la Constitución establece el derecho de participación de la ciudadanía en

---

<sup>7</sup> Art. 18 CRE- Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior.
2. Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

asuntos de interés público.<sup>8</sup>

El literal b) del artículo 2 del Acuerdo hace referencia a la autoridad competente, que será:

*toda institución pública que ejerce los poderes la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y, cuando corresponda, a las organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos.*

Esta definición guarda relación con los arts. 1, 3, 5 y 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>9</sup> (en adelante LOTAIP), que prevén a las instituciones que poseen información pública. En general estas normas guardan relación con lo mencionado por el Acuerdo de Escazú. En el mismo sentido constan las entidades que manejan información pública en el art. 47 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control, Constitucional<sup>10</sup> (LOGJCC).

En el literal c) del art. 2 del Acuerdo consta una definición amplia de información ambiental, abarcando cualquier información relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales; esta norma guarda relación con el art. 1 y art. 5 de la LOTAIP, además se puede agregar una concordancia con el art. 10 del mismo cuerpo normativo, que establece la responsabilidad del titular de la información pública sobre el registro y archivo de esta.

En el literal d) del art. 2 del Acuerdo se define al público que tiene derecho a acceder a la información ambiental en manos de entidades públicas como una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 2 literal d).

Para la aplicación de esta disposición en Ecuador se deberá tomar en cuenta lo establecido en el art. 9 de la Constitución, en el sentido de que las personas extranjeras que se encuentran en territorio ecuatoriano gozarán de mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas. En este caso, de conformidad con el principio pro ser humano consagrado en el art. 426 de la constitución, se deberá estar a lo establecido en el texto constitucional en cuanto favorece la más amplia protección de la dignidad humana; además el art. 96 y 97 establecen el reconocimiento de formas de organización de la sociedad, y la Ley Orgánica de Transparencia y Control Social prevé en el numeral 6 del art. 3 la participación ciudadana individual y colectiva en la formulación de políticas públicas y control de instituciones.

El literal e) del art. 2 del Acuerdo define a las personas o grupos en situación de

---

<sup>8</sup> Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

<sup>9</sup> Registro Oficial Suplemento 337 de 18-may.-2004

<sup>10</sup> Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009

vulnerabilidad, como aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente Acuerdo, por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales. Esta definición debe compatibilizarse con la enumeración de estos grupos que hace el art. 35 de la constitución del Ecuador<sup>11</sup>.

Por otro lado, el art. 3 del Acuerdo prevé los principios para su implementación.

A continuación, se enunciará cada principio y se lo relacionará con la disposición constitucional que lo reconoce expresamente o guarda relación con el mismo: a) principio de igualdad y principio de no discriminación -art. 11, numeral 2; b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas-art. 100, numeral 4; c) principio de no regresión y principio de progresividad- art. 11, numeral 8; d) principio de buena fe-art. 76; e) principio preventivo-art. 73; f) principio precautorio-art. 313 y art. 397; g) principio de equidad intergeneracional-art. 400; h) principio de máxima publicidad-art. 91 (Acción de acceso a la información pública); i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales-art. 400; j) principio de igualdad soberana de los Estados-art.423, numeral 6; y k) principio pro persona (art. 417).

Con respecto al principio de máxima publicidad se puede atender lo recogido en el art. 98 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>12</sup>, que indica: Los actos de la administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad. Las servidoras y los servidores públicos son responsables de sus acciones y omisiones durante el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y la ley. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art.98).

El art. 4 del Acuerdo establece 10 disposiciones generales para la aplicación de este instrumento internacional. Entre los principales se indica que el Estado garantizará el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano (numeral 1); el ejercicio libre de derechos (numeral 2); la adopción de medidas de naturaleza legislativa, reglamentaria o administrativa para garantizar la implementación del Acuerdo (numeral 3); el otorgamiento de información al público para facilitar el conocimiento de los derechos de acceso (numeral 4); la facilitación del ejercicio de los derechos de acceso a personas en situación de vulnerabilidad (numeral 5); la protección de personas y organizaciones que promuevan la protección de medio ambiente (numeral 6); la no restricción de derechos de acceso por parte del Acuerdo (numeral 7); la adopción de la interpretación más favorable al pleno ejercicio de los derechos de acceso (numeral 8); el aliento del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (numeral 9) y la promoción de los contenidos del Acuerdo en foros internacionales (numeral 10).

Con respecto a la disposición relativa al ambiente sano se estará a lo dispuesto en los arts. 14 de la Constitución:

---

<sup>11</sup> Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad. (Constitución, 2008)

<sup>12</sup> Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010

*Art. 14.- Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.*

También deben ser tomados en cuenta los principios de aplicación de derechos previstos en el numeral 3 y 9 del art. 11 de la Constitución (el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos y el principio de directa e inmediata aplicación de derechos), en su orden.

Con respecto a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y control de instituciones deberá tomarse en cuenta el art. 3, numeral 6 de la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social<sup>13</sup> (en adelante LOFTCS), que establece los principios que rigen a la Función de transparencia y control social, tomando en consideración que el objetivo de esta función del Estado es proteger y promover el ejercicio de derechos (Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control, 2013, art. 4 numeral 3). Entre dichos principios destacan, en relación, a los temas a los que se refiere el Acuerdo de Escazú:

1. Control social: Las personas, comunidades, comunas, pueblos, nacionalidades y colectivos participarán en la evaluación de las políticas y servicios públicos que garanticen el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos por la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, a través de la vigilancia de las acciones de los servidores del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público.
2. Rendición de cuentas: Todas las instituciones públicas, sus autoridades y representantes legales, las autoridades de elección popular y las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, tienen el deber de elaborar un informe de labores público, periódico, oportuno, transparente y en lenguaje asequible, que se presentará al menos una vez al año respecto de los servicios públicos que prestan.
3. Participación ciudadana: Las y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán participar en procesos de formulación de políticas públicas; iniciativas que promuevan la deliberación, planificación y toma de decisiones de la gestión de los asuntos públicos; control de las instituciones del Estado y de sus representantes, a través de los mecanismos establecidos en las normas que los regulan.

También deberán tenerse como concordancias del Acuerdo de Escazú el art. 7 de la LOTAIP, que prevé la difusión de la información pública, el art. 8 sobre la promoción del derecho de acceso a la información; y en el art. 11, la vigilancia y promoción de la ley de

---

<sup>13</sup> Registro Oficial Suplemento 53 de 07-ago.-2013

participación ciudadana por parte de la Defensoría del Pueblo.

### *Escazú y los instrumentos internacionales ambientales de los que el Ecuador es parte*

Por otra parte, existen instrumentos internacionales de los que el Ecuador es parte, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica -CDB-<sup>14</sup> y sus protocolos, el de Nagoya<sup>15</sup> y el de Cartagena<sup>16</sup>, que se refieren a la diversidad biológica a todos los niveles: ecosistemas, especies y recursos genéticos, así como la biotecnología (Naciones Unidas, s.f.), por lo que su contenido se encuentra relacionado con el Acuerdo de Escazú en cuanto acceso y participación justa en asuntos ambientales.

Así, el objetivo del CDB se encuentra en su primer artículo (Convenio Sobre la Diversidad Biológica -CDB-, 1992):

*Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada*

Otro instrumento relacionado con el Acuerdo de Escazú, en cuanto a acceso a información y participación en asuntos ambientales, es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 1992)-CMNUCC-, instrumento establecido en 1992 en la Cumbre de la Tierra<sup>17</sup> que entró en vigencia en 1994; busca fundamentalmente reforzar la conciencia pública a escala mundial sobre los problemas relativos al cambio climático (SGK PLANET, 2019), destacando como su objetivo principal estabilizar las concentraciones de Gases de Efecto Invernadero -GEI- en la atmósfera para impedir riesgos en el sistema climático (CMNUCC, 1992, Art. 2).

La CMNUCC creó la Conferencia de la Partes -COP-, que se reúnen periódicamente para discutir sobre los temas ambientales a los que se atiene el Convenio; en uno de estos encuentros de la COP del CMNUCC, surge el Acuerdo de París<sup>18</sup> (2015), instrumento

---

<sup>14</sup> El CDB es, en palabras de Braulio Ferreira, ex Secretario Ejecutivo de la Convención sobre Diversidad Biológica, "un esfuerzo global para dar centralidad a la biodiversidad a nivel nacional e internacional"; este tratado internacional entró en vigor el 29 de diciembre de 1993 y es a menudo considerado como el principal instrumento internacional para el desarrollo sostenible. El órgano rector del CDB es la Conferencia de las Partes -COP-, y la Secretaría del convenio tiene su sede en Montreal, Canadá (SNUGUATEMALA, 2014).

<sup>15</sup> El protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización, en vigor desde octubre de 2014, es un acuerdo complementario del CDB que tiene como objetivo la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

<sup>16</sup> El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, del cual Ecuador es parte desde enero de 2003, es un instrumento internacional que regula los organismos vivos modificados, producto de la biotecnología moderna; se enfoca en el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados promoviendo la seguridad de la biotecnología al establecer normas y procedimientos que permitan la transferencia segura, manipulación y el uso de los OVM (Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, s.f.).

<sup>17</sup> Cumbre de la Tierra es la expresión que se utiliza para denominar las Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo, en donde se encuentran varios jefes de estado del mundo para alcanzar acuerdos sobre el cambio climático, desarrollo sostenible y medio ambiente (Mans Unidas, s.f.).

<sup>18</sup> Obtenido de la Conferencia sobre el Clima -COP21-, en la que 195 países firmaron el acuerdo para así vincular a las políticas con las

asimismo importante por ser el primer acuerdo vinculante mundial sobre el clima (Comisión Europea, s.f.), y concordante con el Acuerdo de Escazú al establecer algunas normas sobre participación pública en asuntos ambientales, como por ejemplo el art. 6.4.b; la 6.8.b y principalmente el art. 12, en el que se afirma que:

*Las Partes deberán cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, teniendo presente la importancia de estas medidas para mejorar la acción en el marco del presente Acuerdo*

Así las cosas, se puede observar claramente las concordancias que estos instrumentos internacionales guardan con el Acuerdo de Escazú, toda vez que entre sus principales objetivos se encuentran los derechos de acceso y participación equitativa en los beneficios en asuntos ambientales.

## Los temas clave del Acuerdo de Escazú

Desde el art. 5 al 9 se establecen tres grandes temas referidos en el siguiente orden: 1) Acceso a la Información ambiental; 2) Participación Pública; y, 3) Acceso a la justicia en asuntos ambientales, en el que se presta especial atención al art. 9 del Acuerdo de Escazú, relativo al reconocimiento, protección y promoción de todos los derechos de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales:

### *Acceso a la Información Ambiental*

Derecho que implica que las personas podrán acceder a información sobre la gestión de los recursos naturales, así como su estado y disponibilidad de manera oportuna. (Acuerdo de Escazú, 2018, Arts: 5-6) Este derecho se puede ejercer, por ejemplo, en el momento que una empresa planea desarrollar una actividad extractiva en el país y se desee conocer acerca de los impactos ambientales y sociales que generaría.

El objetivo deseado es que cualquier persona pueda acceder a la información técnica, social y ambiental que tienen las autoridades como el Ministerio de Energía y Minas, el del Ambiente o cualquier otro que se encuentre involucrado en el proceso de viabilidad de un proyecto de inversión que pueda afectar al ambiente, garantizando así transparencia al encontrarse disponible la información para todos desde el momento en que se genera, como pretende que ocurra el art. 6 del Acuerdo (2018) que regula la manera en cómo debe generarse y divulgarse la información ambiental.

---

Los Protocolos de Nagoya y de Cartagena, instrumentos que regulan el contenido del CDB, necesariamente guardan relación con el Acuerdo de Escazú. Por un lado, el Protocolo de Nagoya (2011), tiene por objetivo la participación justa y equitativa en los beneficios consecuentes de la utilización de los recursos genéticos (Art.1). En el artículo 4 establece la relación que este instrumento debe guardar con otros acuerdos

---

necesidades climáticas que deben existir a finales del siglo, por lo que se estableció un plan de acción mundial para luchar contra el calentamiento global (Comisión Europea, s.f.).

e instrumentos internacionales, aclarando de esta manera cómo se debe interpretar el protocolo para que su aplicación no conlleve discordancias con otros convenios:

1. Las disposiciones de este Protocolo no afectarán los derechos y obligaciones de toda Parte derivados de cualquier acuerdo internacional existente, excepto cuando el ejercicio de dichos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones pueda causar graves daños a la diversidad biológica o ponerla en peligro. Este párrafo no tiene por intención crear una jerarquía entre el presente Protocolo y otros instrumentos internacionales.
2. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo impedirá a las Partes el desarrollo y la aplicación de otros acuerdos internacionales pertinentes, incluidos otros acuerdos especializados de acceso y participación en los beneficios, a condición de que estos apoyen y no se opongan a los objetivos del Convenio y del presente Protocolo.
3. El presente Protocolo se aplicará de manera que se apoye mutuamente con otros instrumentos internacionales pertinentes al presente Protocolo. Se deberá prestar debida atención a la labor o las prácticas en curso útiles y pertinentes con arreglo a dichos instrumentos internacionales y organizaciones internacionales pertinentes, a condición de que estos apoyen y no se opongan a los objetivos del Convenio y del presente Protocolo.
4. Este Protocolo es el instrumento para la aplicación de las disposiciones sobre acceso y participación en los beneficios del Convenio. En aquellos casos en que se aplique un instrumento internacional especializado de acceso y participación en los beneficios que esté en consonancia con y no se oponga a los objetivos del Convenio y de este Protocolo, el presente Protocolo no se aplica para la Parte o las Partes en el instrumento especializado respecto a los recursos genéticos específicos cubiertos por el instrumento especializado y para los fines del mismo.

Este artículo evita cualquier posible discordancia entre el Protocolo y el Acuerdo de Escazú o con otros instrumentos internacionales. Asimismo, regula los conocimientos ancestrales, pero solo aquellos asociados con recursos genéticos, en sus artículos 7 y 12 (Protocolo de Nagoya, 2011) y manifiesta que cada Parte adoptará medidas para asegurar el acceso a la información de este tipo, aclarando que para esto se debe haber logrado un consentimiento previo o la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales, respetando sus normas consuetudinarias, protocolos y procedimientos comunitarios como sostiene el Convenio 169 de la OIT (1989) que regula los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales. Consecuentemente, existe concordancia entre estos instrumentos y el Acuerdo de Escazú.

De manera similar, el artículo 8.j del CDB (1992) establece la obligación de los estados parte del convenio de respetar, preservar y mantener los conocimientos y prácticas de comunidades indígenas y locales al ser su estilo de vida tradicional pertinente para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, con la aprobación y participación amplia de quienes posean estos conocimientos, fomentando que los beneficios de la utilización de estos conocimientos se compartan equitativamente;

normativa que concuerda con la establecida asimismo con el Convenio 169<sup>19</sup> (1989) y el Acuerdo de Escazú (2018).

Por otro lado, el Protocolo de Cartagena (2000), anterior al de Nagoya, busca de conformidad con el enfoque de precaución que figura en el Principio 15<sup>20</sup> de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), garantizar “un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, concentrándose concretamente en los movimientos transfronterizos”(Art. 1).

Este Protocolo (2000) guarda relación con el Acuerdo de Escazú en referencia al derecho de acceso a la información, pero a diferencia del de Nagoya, no contiene un articulado completo que regule posibles coaliciones normativas con otros instrumentos internacionales; sin embargo, el cuarto literal del segundo artículo sostiene que los estados partes del protocolo de Cartagena (2000) pueden aplicar medidas diferentes a las estipuladas siempre y cuando no se opongan al protocolo (Art.2.4). Por lo tanto, al ser su contenido limitado y dirigido específicamente a regular los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados con el objetivo de garantizar la conservación de la diversidad biológica, se observa que persigue el mismo fin que el Acuerdo de Escazú, por lo que prima facie, no es discordante con el Acuerdo.

A pesar de esto, el artículo 21 del Protocolo (2000) otorga la posibilidad de calificar cierta información como confidencial, no obstante, el artículo 5 del Acuerdo (2018), en su sexto literal establece las excepciones por las cuales se puede denegar información en asuntos ambientales, encontrándose entre estas el caso de que al hacer pública la información se pueda poner en riesgo la integridad de una persona, que afecte a la nación o cuando afecte la protección del medio ambiente (Art.6.a.b.c.d). Por lo tanto tampoco existe discordancia entre el Acuerdo y el mencionado protocolo.

Sobre el impacto en la normativa infra constitucional hay que tomar en cuenta que Escazú prevé en el art. 5 numeral 2 que el acceso a la información ambiental comprende el derecho de solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; la normativa nacional, relativa al acceso a la información pública, en el art. 19 de la LOTAIP establece que:

*El interesado a acceder a la información pública que reposa, manejan o producen las personas jurídicas de derecho público y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, deberá hacerlo mediante solicitud escrita ante el titular de la institución. (LOTAIP, 2004, art. 19).*

---

<sup>19</sup> El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, -OIT- sobre pueblos indígenas y tribales en Países Independientes, realizada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra el 27 de junio de 1989, es un tratado internacional ratificado por el Ecuador en 1988; el convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo (Organización Internacional del Trabajo, s.f).

<sup>20</sup> Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 15).

En este sentido, es preciso indicar que debe adecuarse esta disposición, para que se armonice con la norma del Acuerdo de Escazú. En este sentido ya no sería "el interesado" a acceder a la información pública, sino "el solicitante" o "requirente" strictu sensu.

Por otra parte, La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos (LORDT)<sup>21</sup> establece en su Artículo 6 que:

*Para acceder a la información sobre el patrimonio de las personas el solicitante deberá justificar y motivar su requerimiento, declarar el uso que hará de la misma y consignar sus datos básicos de identidad, tales como: nombres y apellidos completos, número del documento de identidad o ciudadanía, dirección domiciliaria y los demás datos que mediante el respectivo reglamento se determinen. Un uso distinto al declarado dará lugar a la determinación de responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales que el/la titular de la información pueda ejercer.*

Si la información ambiental requerida se refiere al patrimonio de una persona, la norma aplicable sería la del Acuerdo, por ser más favorable para el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, por tanto, la referida norma de la LORDT debería reformarse de acuerdo con lo indicado.

En lo referido a la denegación del acceso a la información ambiental, Escazú manifiesta que el acceso a la información se puede denegar conforme con la legislación nacional (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 6), aunque plantea un régimen de excepciones en caso de que una parte no posea uno establecido en su legislación nacional, siendo éste el siguiente:

- a)** cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- b)** cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- c)** cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o
- d)** cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos. (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 5, numeral 6)

Ahora bien, estas normas tienen relación con lo previsto en el art. 17 de la LOTAIP, respecto a la información reservada, en este sentido, es necesario mencionar que Escazú contiene excepciones específicas que no se encuentran en la ley, referidas a la protección del medio ambiente y especies amenazadas o en peligro de extinción; tampoco se podrá acceder a la información cuando genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos.

---

<sup>21</sup> Registro Oficial Suplemento 162 de 31-mar.-2010

Sobre la temporalidad de la reserva de la información hay que tener presente que según lo previsto en el art. 18 de la LOTAIP, la clasificación de la reserva no podrá efectuarse posteriormente a la solicitud de información (LOTAIP, 2004, art. 18), por tanto, reviste el carácter de previa, lo que concuerda con el numeral 8 del art. 5 del Acuerdo. Además, establece que la carga de la prueba recae sobre la autoridad competente, lo que no consta en la normativa nacional, por lo que deberá tomarse en cuenta como derecho más favorable y de directa aplicación para el solicitante de la información.

Además, el Acuerdo de Escazú indica que cuando se trate del interés público, la autoridad competente deberá ponderar el interés de retener la información y el beneficio público que resulte de hacerla pública, sobre los elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (Acuerdo de Escazú, art. 5 numeral 9); es decir, deberá ejecutar un test de proporcionalidad para este tipo de restricción al acceso a la información.

Sin embargo de lo dicho hay que tener presente que, según lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes (Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas), 2003).

Lo señalado es concordante con el numeral 7 del art. 5 del Acuerdo, en la parte que indica: "en los regímenes de excepciones se tendrán en cuenta las obligaciones de cada Parte en materia de derechos humanos". (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 5 numeral 7). Además, en la parte final de la misma disposición se establecerán regímenes de excepción que más favorezcan al derecho de acceso a la información.

Por otro lado, al referirnos al tema de las condiciones aplicables para la entrega de información ambiental, el Acuerdo indica que:

Las autoridades competentes deberán responder a una solicitud de información ambiental con la máxima celeridad posible, en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la misma, o en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna. (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 5 numeral 12).

A este respecto, el art. 9 de la LOTAIP indica que:

*El titular de la entidad o representante legal, será el responsable y garantizará la atención suficiente y necesaria a la publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso.*

*Su responsabilidad será recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información, en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al petionario. (LOTAIP, 2004, art. 9).*

Podría sostenerse que existen diferentes tiempos de respuesta para contestar la solicitud de acceso a la información; sin embargo, la última parte de la disposición de Escazú indica que se deberá entregar en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna. En consecuencia, al regularse en la LOTAIP un plazo perentorio de

diez días, prorrogable por cinco días más habiéndose justificado e informado las causas al peticionario, la normativa nacional y el Acuerdo no se encuentran en conflicto, de hecho, al establecerse nacionalmente un tiempo menor de respuesta es más favorable.

En cuanto al acceso a la información, Defaz (2019) considera un reto articular los datos al Sistema Único de Información Ambiental -SUIA-, debido a que existe información sobre materia ambiental que está dispersa; por ejemplo la base de datos sobre diversidad que maneja el Instituto Nacional de Biodiversidad<sup>22</sup> -INABIO- el Programa Nacional de Gestión Integral de Desechos Sólidos (PENEGITS) -proyecto de la dirección de Calidad Ambiental del MAE- maneja su propia información; el programa de remediación (PRAS) –Programa de Remediación Ambiental y Social- también; y pasa lo mismo con el programa de reforestación de Socio Bosque. Sin embargo, anota que el Ecuador tiene otras fuentes de información que pueden aportar para el proceso de fortalecimiento de la información ambiental como el sistema de gobierno por resultados del Sistema Nacional de Información de SENPLADES, por lo que todos estos programas y sistemas de información deben acoplarse a las disposiciones de Escazú; así también, el estado ecuatoriano debe trabajar para la elaboración de los insumos que no se tengan actualmente como el informe sobre el estado del medio ambiente que prevé Escazú (2018, art.6.3.b)

Otro de los puntos relevantes a tratar sobre el acceso a la información tiene que ver con el numeral 12 del art. 6 del Acuerdo, relativo al acceso a la información que esté en manos de entidades privadas, en particular lo relativo a las operaciones, posibles riesgos y efectos sobre la salud humana; según (Defaz, 2019) esta disposición recogida en Escazú implica un reto para la autoridad ambiental, pues indica que incluso es complicado que toda la información ambiental se obtenga por parte de entidades públicas, por lo que considera aún más complicado obtener este tipo de información por parte de entidades privadas.

Por último, resulta útil citar el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile<sup>23</sup> (2006), en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que Chile había vulnerado el derecho al acceso a la información a través del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, al estar claro que la información que no fue entregada por el Estado era de interés público, por guardar relación con un contrato de inversión extranjera celebrado originalmente entre el Estado y dos empresas extranjeras y una chilena, “con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que por el impacto ambiental que podía tener generó gran discusión pública (...)” (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas), 2006. Parr. 73).

También se manifestó que el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones:

---

<sup>22</sup> Instituto Público de Investigación, generadora de conocimiento y coordinadora de procesos de investigación en biodiversidad; adscrito al Ministerio del Ambiente con personalidad jurídica de derecho público, con independencia funcional, administrativa, financiera y presupuestaria. Creada mediante Decreto Ejecutivo Nro. 245 del 24 de febrero de 2014 (Instituto Nacional de Biodiversidad-INABIO-,s.f.).

<sup>23</sup> Los hechos del presente caso ocurrieron en mayo de 1998, cuando el sr. Claude Reyes, Director Ejecutivo de la Fundación Terram, solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras -CIE- información relacionada a un proyecto de industrialización forestal. Esta solicitud fue denegada. En julio del mismo año, representantes de fundaciones y ONGs y un diputado presentaron un recurso de protección debido a la negativa mencionada de brindar información acerca del proyecto forestal, el cual fue declarado inadmisibles (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas), 2006).

- *pero estas no pueden ser arbitrarias por lo que deben constar en una ley, fundamentada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas(...)* (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas), 2006. Párr.89).
- *Dicha restricción debe responder a un objetivo permitido por la CADH (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas), 2006. Parr. 90). Al respecto, el artículo 13.2 de la CADH (1969) permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar el respeto de los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (restricciones también presentes en el Acuerdo de Escazú).*
- *Las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo... debe escogerse aquella opción que restrinja en menor escala el derecho protegido (Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas), 2006. Párr. 91).*

### **Participación Pública**

Se refiere al involucramiento efectivo, informado y oportuno de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, así como en la viabilidad o monitoreo ambiental de un proyecto, o el diseño de normas y políticas, aunque mucha de su normativa ordena regular nacionalmente varios aspectos.

Es importante destacar los estándares de participación abierta e inclusiva que impone el Acuerdo en procesos de tomas de decisión ambientales coinciden con lo establecido en el Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital (DPIDG), división del Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), que proporciona apoyo de secretaría al Programa de las Naciones Unidas en la Administración Pública y al ECOSOC que se ha centrado en el apoyo a los esfuerzos nacionales para promover la participación abierta, transparente e inclusiva y la toma de decisiones en el desarrollo. (División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital., s.f.)

En general, el marco constitucional y los instrumentos de derechos humanos vigentes en Ecuador permiten la aplicación de los niveles de participación ambiental que establece el Acuerdo, aunque su desarrollo normativo a nivel legal, en especial respecto a la consulta previa como derecho que permite el ejercicio de la participación ambiental, es una tarea pendiente.

El derecho a la participación ambiental se desarrolla ampliamente en el artículo 7: (Acuerdo de Escazú, 2018):

*Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y normas constitucionales concordantes.*

Normas sobre participación en el Art. 7 del Acuerdo	Concordancias constitucionales	Comentarios
<p>Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a Implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.</p>	<p>Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.</p> <p>La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.</p>	<p>La Constitución garantiza el derecho a la participación en asuntos públicos, incluyendo los ambientales, de manera amplia.</p> <p>Los instrumentos internacionales de derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad y por tanto son de directa aplicación.</p> <p>Convendría que normas infraconstitucionales definan el contenido y alcance de participación abierta e inclusiva.</p>

<p>Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.</p> <p>Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.</p>	<p>Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.</p>	<p>La Constitución garantiza la existencia de mecanismos de participación en todos los ámbitos territoriales de gestión pública.</p> <p>Convendría establecer explícitamente, en la legislación secundaria, mecanismos de participación en revisiones, Reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos o actividades de riesgo ambiental.</p>
<p>Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información</p>	<p>Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado.</p> <p>La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.</p> <p>El Estado valorará la opinión de la comunidad según</p>	<p>La constitución garantiza los derechos a la consulta previa y ambiental ciudadana y la consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas.</p>

<p>necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.</p> <p>El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.</p>	<p>los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.</p> <p>Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.</p>	
<p>El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre:</p> <p><b>a)</b> el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;</p> <p><b>b)</b> la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;</p> <p><b>c)</b> el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares, las fechas de consulta o audiencia pública; y</p> <p><b>d)</b> las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos.</p>	<p>Art.57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.</p> <p>La consulta que deban realizar y las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.</p>	

<p>El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.</p> <p>Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.</p> <p>La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que</p>	<p>Los parámetros específicos desarrollados por la OIT que deberán tomarse en cuenta son: a. El carácter flexible del procedimiento de consulta de acuerdo con el derecho interno de cada Estado y las tradiciones, usos y costumbres de los pueblos consultados.</p> <p>b. El carácter previo de la Consulta, es decir que todo el proceso debe llevarse a cabo y concluirse, previamente al inicio de cada una de las etapas de la actividad minera.</p> <p>c. El carácter público e informado de la consulta, es decir que los estamentos participantes deben tener acceso oportuno y completo a la información necesaria para comprender los efectos de la actividad minera en sus territorios. d. El reconocimiento de que la consulta no se agota con la mera información o difusión pública de la medida, de acuerdo con las recomendaciones de la ÜIT23 , la consulta debe ser un proceso sistemático de negociación que implique un genuino diálogo con los representantes legítimos de las partes. e. La obligación de actuar de BUENA FE por parte de todos los involucrados. La consulta debe constituirse en un verdadero "mecanismo de participación", cuyo objeto sea la búsqueda del consenso entre los participantes. f. El deber de difusión pública del proceso y la utilización de un tiempo razonable para cada una de las fases del proceso, condición que ayuda a la transparencia y a la generación de confianza entre las partes. g. La definición previa y concertada del procedimiento, se</p>	<p>Ante la ausencia de normas infraconstitucionales claras que desarrollen el ejercicio del derecho a la Consulta, la Corte Constitucional estableció, con carácter generalmente obligatorio, un conjunto de estándares que deben ser observados hasta que se ponga en vigencia una norma legal orgánica que regule dicho derecho.</p> <p>Como se observa, este artículo sostiene en varios de sus numerales que la participación debe ser efectiva (Arts. 4-5-6- 9-14). Esto significa que el público no solamente debe ser escuchado a la hora de tomar decisiones en asuntos ambientales que les puedan afectar, sino que el juicio obtenido del público debe influir verdaderamente.</p> <p>La CorteIDH en el caso Sarayaku Vs. Ecuador (2012), que, a pesar de pronunciarse específicamente sobre la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas, a diferencia del Acuerdo de Escazú que trata sobre participación en asuntos ambientales en general, estableció, en cuanto el acceso a la participación en los planes de desarrollo o de inversión: especialmente a la hora de tomar las decisiones.</p> <p>Asimismo, tanto el Art. 7 del Acuerdo de Escazú como el estándar internacional citado de la CorteIDH, ordena a los estados crear espacios de participación para temas que puedan afectar el entorno, por lo que los mecanismos bajo los que se ejerce este derecho deben adecuarse a la realidad de las poblaciones para que su participación sea verdaderamente efectiva, por lo que</p>
--	---	---

<p>permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.</p> <p>Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.</p> <p>Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.</p> <p>Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.</p> <p>Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y</p>	<p>requiere que como primer paso de la consulta se defina, previamente, al comienzo de la discusión sobre temas sustantivos, un procedimiento de negociación y toma de decisiones mutuamente convenidas, y el respeto a las reglas de juego establecidas.</p> <p>h. La definición previa y concertada de los sujetos de la Consulta, que son los pueblos y comunidades afectadas de manera real e indubitable por la decisión. 1. El respeto a la estructura social y a los sistemas de Autoridad y Representación de los pueblos consultados. El procedimiento de consulta debe respetar siempre los procesos internos así como los usos y costumbres para la toma de decisiones de los diferentes pueblos consultados.</p> <p>J. El carácter sistemático y formalizado de la consulta, es decir, que las consultas deben desarrollarse a través de procedimientos más o menos formalizados, previamente conocidos, y replicables '1 24 en casos análogos. k. En cuanto al alcance de la consulta, siendo que su resultado no es vinculante para el Estado y sus instituciones, la opinión de los pueblos consultados sí tiene una connotación jurídica especial, (cercana a aquella que tiene el 80ft law en el derecho internacional de los derechos humanos), sin que eso implique la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado. 1. Respecto a los efectos del incumplimiento de esta obligación estatal, entre los que destaca la responsabilidad internacional del estado incumplido, y en el ámbito interno la</p>	<p>necesariamente se debe considerar su cultura.</p>
--	--	--

<p>sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.</p> <p>Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.</p> <p>En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.</p> <p>La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.</p> <p>En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se</p>	<p>eventual nulidad de los procedimientos y medidas adoptadas.</p> <p>CORTE CONSTITUCIONAL 18 de marzo del 2010 SENTENCIA No. 001-10-SIN-CC</p> <p>(...) para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. El incumplimiento de esta</p>	
--	--	--

<p>hará pública al menos la siguiente información:</p> <p><b>a)</b> la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;</p> <p><b>b)</b> la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;</p> <p><b>c)</b> la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;</p> <p><b>d)</b> un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;</p> <p><b>e)</b> los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;</p> <p><b>d)</b> la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y</p> <p><b>e)</b> las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.</p> <p>La información referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo.</p>	<p>obligación, o la realización de la consulta sin observar sus características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los estados .</p> <p>Según fue señalado, la consulta debe ser informada, en el sentido de que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad. En ese sentido, la consulta previa requiere que el Estado acepte y brinde información e implica una comunicación constante entre las partes. La jurisprudencia de tribunales nacionales y la legislación interna se han referido a este elemento de la consulta.</p> <p>CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Sarayaku vs. Ecuador. 2012</p>	
---	--	--

En el ámbito internacional, el protocolo de Cartagena regula la participación del público en el artículo 23 (2000), manifestando que se debe facilitar la educación, concienciación y participación del mismo, así como la obligación de celebrar consultas en el proceso de adopción de decisiones en relación con lo que regula este; el protocolo de Nagoya, en cambio, en el artículo quinto (2011) afirma que debe garantizarse una participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos así como de los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos, sus aplicaciones y comercialización subsiguientes, tanto entre los estados parte como entre las comunidades indígenas y público en general

Por otro lado, en el derecho nacional existen diferentes mecanismos que permiten la participación del público en asuntos ambientales, pudiendo citar entre estos el reconocimiento de la consulta previa indígena regulada en el art. 57 de la Constitución, así como la consulta ambiental regulada en el art. 398 de la Constitución; sin embargo, existe una diferencia importante a la hora de aplicar una u otro tipo de consulta, pues, si se aplica la Consulta previa dirigida a pueblos y nacionalidades indígenas y tribales, su consentimiento es vinculante cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio indígena (Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam [Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas], 2007, Párr. 134); pero si se aplica la consulta ambiental, el art. 398 de la Constitución (2008) sostiene que la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución de la instancia administrativa correspondiente, aún si existe una oposición mayoritaria de la comunidad consultada .

La sentencia de la Corte IDH en el caso Sarayaku (2012) ha determinado que:

*El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades.*

Pese a lo dispuesto en la referida sentencia de la Corte IDH, el Estado ecuatoriano no ha regulado legislativamente el derecho a la consulta previa, libre e informada con los estándares previstos en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Cabe aclarar que el proceso que debería seguirse para regular este derecho sería el de una ley orgánica, según lo establecido en el numeral 2 del art. 133 del mismo cuerpo normativo<sup>24</sup>.

Por otro lado, el artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente<sup>25</sup> (COA) señala que los principios ambientales que contiene, constituyen los fundamentos conceptuales para todas las decisiones y actividades públicas o privadas de personas, comunas, comunidades pueblos y nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente<sup>26</sup>. Estos principios deben ser reconocidos e incorporados en toda

<sup>24</sup> Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. (Constitución del Ecuador, 2008).

<sup>25</sup> Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017

<sup>26</sup> Art. 9. Principios ambientales. En concordancia con lo establecido en la Constitución y en los instrumentos

manifestación de la administración pública, así como en las providencias judiciales en el ámbito jurisdiccional.

Así, el primer numeral del art.7 del Acuerdo de Escazú plantea una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales; sin embargo, en la normativa infra- legal, el Reglamento al Código Orgánico Ambiental crea una serie de coordinación de las políticas nacionales intersectoriales en materia ambiental (Reglamento al COA, art8.).

Ahora bien, los diferentes comités que se crean bajo este reglamento omiten la participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, ya que exclusivamente están conformados por representantes de entidades estatales siendo estos el Comité de Patrimonio Natural (art. 13 del Reglamento al COA), el Comité Nacional de Bioseguridad (art. 15 del Reglamento al COA) y, el Comité Nacional de Calidad Ambiental (art. 17 del Reglamento al COA); de acuerdo con el presupuesto de participación abierta e inclusiva de Escazú, debería tomarse en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil y a otros colectivos u organizaciones que tengan interés en participar en la coordinación.

Respecto a la participación, el numeral 2 del art. 7 del Convenio indica que se garantizarán mecanismos de participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones sobre proyectos y actividades que puedan afectar el medio ambiente o cuando puedan afectar la salud. Además, se debe tomar en cuenta que Escazú plantea que se deberán adoptar medidas para que la participación sea posible desde etapas iniciales del proceso para que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan a estos.

Sobre el acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental, el Código Orgánico del Ambiente indica que:

*Toda persona, comuna, comunidad, pueblo, nacionalidad y colectivo, de conformidad con la ley, tiene derecho al acceso oportuno y adecuado a la información relacionada con el ambiente, que dispongan los organismos que comprenden el sector público o cualquier persona natural o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos, especialmente aquella información y adopción de medidas que supongan riesgo o afectación ambiental. También tienen derecho a ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva del ambiente, así como solicitar las medidas provisionales o cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental. Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar el ambiente será consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente, de conformidad con la ley (Principio 6, Código Orgánico del Ambiente).*

---

internacionales ratificados por el Estado, los principios ambientales que contiene este Código constituyen los fundamentos conceptuales para todas las decisiones y actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente. (Código Orgánico del Ambiente, 2017).

Este es un parámetro general que plantea la ley sobre el acceso a la información relativa al ambiente; también al describir los estudios de impacto ambiental se hace referencia a un marco general de participación ciudadana, según el art. 179 de la norma ambiental<sup>27</sup>.

Otro punto específico sobre la participación en el Código del Ambiente consta en el art. 184, en el que se establece que:

*La Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la Autoridad Ambiental Competente.*

Cuando se indica que la finalidad de la participación será la recolección de opiniones u observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que sean técnica y económicamente viables y cuando se establece que si del proceso de consulta resulta la oposición mayoritaria de la población, la decisión de ejecutar el proyecto será adoptada por una resolución administrativa motivada, la norma legal puede llegar a contrariar los principios de participación efectiva del Acuerdo, pues el numeral 7 del mismo art. 7 de Escazú se señala:

*El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación. (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 7, numeral 7).*

Ante lo mencionado será importante que la normativa nacional se adapte a las disposiciones del acuerdo con respecto a este punto.

---

<sup>27</sup> Art. 179.- De los estudios de impacto ambiental. Los estudios de impacto ambiental deberán ser elaborados en aquellos proyectos, obras y actividades que causan mediano y alto impacto o riesgo ambiental para una adecuada y fundamentada evaluación, predicción, identificación e interpretación de dichos riesgos e impactos.

Los estudios deberán contener la descripción de la actividad, obra o proyecto, área geográfica, compatibilidad con los usos de suelo próximos, ciclo de vida del proyecto, metodología, herramientas de análisis, plan de manejo ambiental, mecanismos de socialización y participación ciudadana, y demás aspectos previstos en la norma técnica.

En los casos en que la Autoridad Ambiental Competente determine que el estudio de impacto ambiental no satisface los requerimientos mínimos previstos en este Código, procederá a observarlo o improbarlo y comunicará esta decisión al operador mediante la resolución motivada correspondiente.

## ***Relación entre el Acuerdo de Escazú y el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación -COESCCI- (2016)<sup>28</sup>***

La entidad rectora del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología y Saberes Ancestrales -SNCTISA-, reconocido en la constitución en el art. 385, es la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación -SENESCYT-, según el art. 7 del COESCCI, institución que es parte de la Función Ejecutiva.

Esta entidad tiene que definir las condiciones de acceso, uso y aprovechamiento del conocimiento que se derive de la biodiversidad, en coordinación con la autoridad ambiental nacional en el ámbito de su competencia, y los conocimientos tradicionales, según lo previsto en el art. 8 del cuerpo normativo. Este es un aspecto importante, que tiene relación con el art. 5 del Acuerdo de Escazú, respecto a la accesibilidad de la información, debido a que los actores acreditados en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, están obligados a suministrar a la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación toda la información que le sea requerida –de acuerdo al art. 27 del COESCCI-; además, se indica que los actores que no cumplan con esta obligación no podrán recibir los incentivos y beneficios previstos en este Código (COESCCI, 2016).

El numeral 1 del art. 5 de Escazú prevé el principio de máxima publicidad, y el numeral 9 del art. 4 hace referencia al uso de las nuevas tecnologías de la información. En este sentido el Acuerdo guarda relación con lo dispuesto en el art. 39 del COESCCI, que hace referencia al acceso universal, libre y seguro al conocimiento en entornos digitales. Se plantea que este es un derecho de las y los ciudadanos. Además, se indica que el Estado generará las condiciones necesarias para garantizar progresivamente la universalización del acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

En el art. 75 del COESCCI se plantea que la SENESCYT facilitará el acceso social al conocimiento, de forma pública y abierta, de manera que se faciliten y promuevan los procesos de innovación abierta. Esto guarda concordancia con el libre acceso a la información ambiental que plantea Escazú en el art. 4 y 5.

Con respecto a los bienes relacionados con los sectores estratégicos el art. 92 del COESCCI indica que el Estado podrá acceder a la información no divulgada relacionada con los sectores estratégicos, en la medida que se otorguen las garantías previamente para que la misma se mantenga en reserva. Además, se indica que las modalidades de propiedad intelectual relacionadas con los sectores estratégicos tendrán una protección que permita al Estado acceder a la materia protegida, por razones de interés público, interés social o nacional. También se hace referencia a que el Estado podrá acceder a cualquier información no protegida que se genere a partir de contratos en los que sea parte, debiendo en estos casos establecer la obligación de compartir dicha información.

El artículo 92 del COESCCI limita el acceso a la información por razones de interés público, interés social o nacional conforme los requisitos establecidos en el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, lo que implica una limitación para el acceso a la información que plantea Escazú.

---

<sup>28</sup> Publicado en el Registro Oficial Suplemento 899 de 09-dic-2016.

Se consideran sectores estratégicos, según el art. 313 de la Constitución la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

Como se advierte, aspectos sensibles que pueden tener relevancia ambiental como los recursos no renovables, la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad o el agua, son considerados como sectores estratégicos, por lo que la limitación relativa al acceso a la propiedad intelectual de estos sectores que plantea el COESCCI podría ser una discordancia con el libre acceso a la información que plantea Escazú.

Otro tema relevante que se plantea en el COESCCI que guarda relación con el acceso a la información es la relativa a los conocimientos tradicionales. El art. 512 indica que son imprescriptibles, inalienables e inembargables y forman parte de la identidad cultural de sus legítimos poseedores. También prevé que los conocimientos tradicionales son exclusivos de sus legítimos poseedores, por lo que pueden impedir el acceso, uso o aprovechamiento indebido por terceros no autorizados.

El art. 516 hace referencia a los conocimientos tradicionales compartidos y el art. 522 plantea las modalidades de protección de estos conocimientos. Las disposiciones indicadas limitan el libre acceso a la información ambiental que plantea Escazú, sin embargo, se lo realiza para proteger los conocimientos tradicionales, en vista de la protección de los derechos colectivos de los titulares de ese conocimiento. (Art. 525)

Sobre la participación pública el numeral 22 del art. 8 del COESCCI señala los deberes y atribuciones de la entidad rectora del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales; una de ellas es asesorar y apoyar ex ante y ex post a los legítimos poseedores en las negociaciones con terceros interesados en obtener su consentimiento previo, libre e informado para acceso, uso y explotación de sus conocimientos tradicionales.

El art. 526 del COESCCI señala que los legítimos poseedores de los conocimientos tradicionales tienen derecho a una justa y equitativa participación en los beneficios, sin perjuicio de los regímenes de propiedad intelectual. También se indica que las solicitudes de acceso, uso y aprovechamiento de los conocimientos tradicionales deberán contar con el consentimiento previo, libre e informado de los legítimos poseedores (art. 529) cuestión reafirmada también en el art. 530 del COESCCI, en el que se prevé que debe suministrarse información suficiente relativa a los propósitos, riesgos, implicaciones, eventuales usos y aplicaciones futuras del conocimiento.

En el art. 531 del COESCCI se indica que la concesión y negativa del legítimo poseedor para autorizar el acceso, uso o aprovechamiento de sus conocimientos tradicionales deberá ser registrada ante la autoridad nacional competente en materia de derechos intelectuales (es decir, el SENADI); y, en el art. 536 se crea el Consejo Consultivo de Conocimientos Tradicionales como un espacio de participación de pueblos y nacionalidades, que estará conformado por un representante de las nacionalidades indígenas, un representante de los pueblos afroecuatorianos, un representante de los pueblos montubios y un representante de las instituciones de educación superior; la disposición referida da cuenta que este Consejo tiene una participación de diferentes actores, también prevista en Escazú, en el art. 7.

Sobre acceso a la justicia el numeral 5 del art. 11 del COESCCI, establece como una atribución de la entidad responsable de la regulación, control y gestión de la propiedad intelectual y de la protección de los conocimientos tradicionales (SENADI) tramitar y resolver las peticiones, reclamos y recursos administrativos sometidas a su conocimiento y conforme a las competencias establecidas en ese Código. respecto a propiedad intelectual y conocimientos tradicionales.

También el art. 534 del COESCCI indica que en caso de discrepancias o conflicto respecto de los acuerdos que se desprendan de un contrato de acceso, uso o explotación de conocimientos tradicionales, estos serán resueltos necesariamente en jurisdicción ecuatoriana y mediante los mecanismos más favorables para los legítimos poseedores.

Esta disposición plantea el criterio de favorabilidad para los legítimos poseedores en la resolución de conflictos, lo que da cuenta la protección especial que prevé la ley para los poseedores de los conocimientos tradicionales. Con respecto al acceso a la justicia en temas ambientales recogida en Escazú también se deberá tomar en cuenta el art. 535 del COESCCI, que establece las sanciones para el acceso, uso o aprovechamiento indebido de los conocimientos tradicionales.

Por último, es necesario mencionar al Servicio Nacional de Derechos Intelectuales<sup>29</sup> - SENADI-, organismo técnico adscrito a la SENESCYT, competente a nivel nacional de ejercer las facultades de regulación, gestión y control de los derechos intelectuales (como son los derechos de autor, patentes, marcas, diseños industriales, lemas comerciales, indicaciones geográficas, topografías, obtenciones vegetales, etc.) (Servicio Nacional de Derechos Intelectuales, s.f); este organismo se encarga principalmente de proteger y defender los derechos intelectuales, así como de organizar y administrar la información sobre los registros de todo tipo de derechos de propiedad intelectual de acuerdo con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales del Ecuador, por lo que trabaja en conjunto con la SENESCYT en temas de propiedad intelectual, así como en otros asuntos, tales como en la evaluación periódica de acceso a recursos genéticos (COESCCI, 2016, art. 70).

### **Acceso a la Justicia Ambiental**

Sobre el acceso a la justicia en materia ambiental cabe reconocer que el Ecuador tiene una serie de garantías constitucionales que se preocupan por este asunto. Así, art. 397 de la Constitución prescribe que:

*Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: 1. Permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la*

---

<sup>29</sup> El presidente Lenín Moreno, con el Decreto 356 del 3 de abril de 2018 transformó al Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual -IEPI- en el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales -SENADI-, otorgándole a esta institución nuevas responsabilidades (Servicio Nacional de Derechos Intelectuales, s.f).

*amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.*

De manera concordante, el Código del Ambiente señala, en el art. 304 que:

*Toda persona natural o jurídica, comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad, de manera individual o colectiva, podrá solicitar a la Autoridad Ambiental Competente, el cumplimiento y tutela de los derechos de la naturaleza. Asimismo, podrán denunciar las violaciones a las disposiciones establecidas en la Constitución, este Código y la normativa ambiental. Cualquier persona natural o jurídica podrá adoptar las acciones legales ante las instancias judiciales y administrativas correspondientes y solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental*

Estas disposiciones cumplen por lo exigido en el art. 6, numeral 3, letra c. del Acuerdo de Escazú respecto al deber de los estados de garantizar legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; y letra d. respecto a la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;

La letra d. del numeral 3 del artículo 6 del Acuerdo prescribe a los estados parte garantizar medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba. Al respecto, como mencionamos, el numeral 1 del art. 304 de la Constitución establece que La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.

Por su parte, el COA establece que:

*Para el procedimiento de las infracciones administrativas previstas en este Código, la carga de la prueba sobre la existencia del daño ambiental potencial o real, recaerá sobre el operador o gestor de la actividad, quien podrá utilizar todos los elementos probatorios legales para desvirtuarla.*

*Para determinar la responsabilidad del infractor se deberá establecer la relación de causalidad entre la actividad y la infracción cometida. (El subrayado no es parte del texto original) (Código Orgánico del Ambiente, 2017)*

A pesar de todo, preocupa que, mientras el Acuerdo prescribe a los estados que para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuenten con: órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; (Art. 6, 3, a) en nuestro sistema judicial no se contemplen judicaturas especializadas en dicha materia.

### **Protección a defensores de derechos humanos en asuntos ambientales**

Es necesario destacar que el Acuerdo (2018) da especial relevancia a los defensores ambientales (Acuerdo de Escazú, 2018, Art. 9), quienes, arriesgan su vida e integridad con sus acciones para cuidar el medio ambiente, pues solo entre el 2015 y el 2017 se reportó la muerte de 583 defensores del ambiente, de los cuales 369 ocurrieron en

Latinoamérica<sup>30</sup> (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental -SPDA Actualidad Ambiental-, 2018). Si no se garantiza un entorno que promueva el ejercicio de los derechos de acceso y la protección de quienes los ejercen estos derechos se seguirán vulnerando.

No existe instrumento internacional diferente al de Escazú que contenga normativa expresa dirigida a la protección a los defensores de derechos, razón por la cual es importante citar el artículo 9 del Acuerdo (2018):

Defensores de derechos humanos en asuntos ambientales:

5. Cada parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.
6. Cada parte tomará medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.
7. Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo.

Como se observa, el Acuerdo busca conseguir una protección efectiva a los defensores de derechos en asuntos ambientales a través de promover un entorno seguro y propicio para que estas personas y organizaciones actúen en el caso en que puedan sufrir ataques, amenazas o intimidaciones en el ejercicio de los derechos contemplados en el Acuerdo.

Ahora bien, existe jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, interpretando la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH-, ha responsabilizado a Estados por la vulneración a los derechos que el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) proclama, así como el Acuerdo de Escazú, en casos en los que generalmente se vulneran derechos a defensores de derechos humanos, evidenciando de esta manera la clara relación fáctica existente entre los derechos de acceso y la protección a quienes defienden estos.

Uno de los últimos casos en el que la CortelDH se ha manifestado con respecto a los derechos de acceso es en el caso Acosta y otros Vs. Nicaragua (2017), en el que se demuestra la negligencia del estado de Nicaragua en la investigación del asesinato del esposo de María Luisa Acosta, hecho relacionado con las labores de la Sra. Acosta en defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

---

<sup>30</sup> Aproximadamente el 75% del las muertes de defensores del ambiente en 2018 ocurrieron en el continente americano (Front Line Defenders, 2019)

En este caso la CortelDH se ha pronunciado respecto de la protección debida a esa actividad en relación con varios derechos de la persona que la ejerce, e incluso ha reconocido que el temor causado a defensoras y defensores por el asesinato de un defensor en represalia por sus actividades podría disminuir las posibilidades que ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia (Caso Acosta y Otros Vs. Nicaragua [Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas], 2017, Párr. 207); razones por las que ha determinado que en el presente caso el Estado es responsable por la violación de los derechos de acceso a la justicia, integridad psíquica y moral, a la verdad, a las garantías y protección judiciales, en los términos de los artículos 5.1 (Integridad personal); 8.1, 8.2 (Garantías Judiciales); y 25 (Protección Judicial) de la CADH.

Otro caso emblemático en temas de defensa a defensores de derechos es el Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala (2014), que se refiere al recurrente hostigamiento y amenazas<sup>31</sup> que sufrió la familia A debido a su actividad en la defensa de los derechos humanos, y que tuvo como consecuencia su desplazamiento en el interior del país como al extranjero. En ese contexto, la CortelDH evaluó la obligación de Guatemala de garantizar los derechos de la familia "A", determinando así que el estado vulneró los derechos políticos, el derecho de circulación y residencia, integridad personal y debido proceso, vulnerando por lo tanto, el derecho de acceso a la justicia.

Es así, que como se ha podido observar de la jurisprudencia citada en el presente documento, el derecho de acceso a la justicia garantiza el ejercicio de los otros derechos de acceso así como el resto de los derechos humanos, y al ser los defensores de derechos quienes pretenden ejercer el derecho de acceso a la justicia muchas veces en contextos violentos o desfavorables para el ejercicio de los derechos humanos, estos terminan siendo víctimas de este entorno.

Debido a que el derecho de acceso a la justicia se ejerce a través de diferentes derechos dependiendo de cada caso, no es posible establecer una tabla específica sobre las concordancias de la CADH y el Acuerdo de Escazú.

Sobre el asunto de defensores de derechos humanos en el Ecuador, la Defensoría del Pueblo expidió las Normas para la promoción y protección de defensoras y defensores de derechos humanos y de la naturaleza por parte de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, con fecha 3 de abril de 2019.

En esta norma se establece una definición general sobre las defensoras y defensores de derechos humanos y de la naturaleza en el art. 1 y en referencia al objeto de la Resolución indica que establece las distintas acciones que la DPE debe realizar para la promoción y protección de los derechos humanos de las y los defensores de derechos humanos y de la naturaleza (art. 2, Resolución No. 043-DPE-DD-2019 de la Defensoría del Pueblo).

En el art. 5 se describen vulneraciones a las defensoras y defensoras de derechos

---

<sup>31</sup> En febrero de 2004 la señora B.A., defensora de derechos, compareció a denunciar que fue víctima de amenazas; en diciembre de ese año el cadáver de su padre, asimismo defensor de derechos, fue encontrado en el asfalto con 3 impactos de bala; asimismo comenta disparos cerca de su casa en las noches y otros hostigamientos y amenazas (Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala [Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas], 2014)

humanos y de la naturaleza, entre las que se incluyen actos como: amenazas, hostigamiento, acoso, persecución, estigmatización, agresión física, detención arbitraria, desaparición, asesinato, restricciones a la libertad de expresión y restricciones a las actividades de defensa jurídica o de cobertura mediática, entre otras, cabe recalcar que el listado que se plantea no es exhaustivo, como se reconoce en el mismo artículo de la Resolución.

Asimismo, la Resolución plantea varios mecanismos administrativos ligados a la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo como la gestión oficiosa, investigaciones defensoriales y vigilancia del debido proceso; además de un apartado relativo a la promoción de defensoras y defensores de derechos humanos y de la naturaleza.

En el mismo esfuerzo, la misma institución emitió la Resolución No. 057-DPE-CGAJ-2018, con fecha 14 de junio de 2018, relativa al Reglamento para la creación y funcionamiento de los Consejos de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo.

Cabe indicar que, si bien estas resoluciones defensoriales son un avance para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos, vale la pena recalcar que por el principio de jerarquía previsto en el art. 424 y 425 del texto constitucional será preciso pensar en la formulación e implementación de una Ley de defensoras y defensores de derechos humanos, que además debería ser una ley orgánica, por su contenido, al regular derechos constitucionales.

## **Reflexiones Finales y Propuestas**

El Acuerdo de Escazú es un paso adelante, a nivel regional, para garantizar los derechos de los ciudadanos y colectivos en relación a los asuntos ambientales que han sido, en toda América Latina y a lo largo de la historia reciente, fuente permanente de conflictividad social. La enorme riqueza natural de nuestro continente y las crecientes necesidades económicas de nuestro estados, a menudo han confluído para determinar que los proyectos de extracción de recursos naturales y la construcción de grandes proyectos de infraestructura han sido vistos como estratégicos y prioritarios para propiciar el desarrollo, pese a los impactos ambientales que generan.

Los cuatro temas clave del Acuerdo: acceso a la información, participación, acceso a la justicia y protección de defensores, son, precisamente los que suelen resultar más afectados cuando los proyectos de desarrollo van en conflicto con la conservación de la calidad ambiental. Consecuentemente, la aprobación del Acuerdo implica una decisión política importante de los estados parte por poner el dedo en la llaga.

Respecto al Ecuador, es innegable que la aprobación de la Constitución de 2008 constituye un hito a nivel global en los esfuerzos por desarrollar nuevos paradigmas de protección ambiental, al haber reconocido los derechos de la Naturaleza. En cuanto a derechos humanos, el estado de derechos y de justicia que proclama el artículo 1 del texto constitucional, parece ser adecuado para sus mayores y más efectivos respeto, tutela y garantía.

Sin embargo, la década de vigencia de la Constitución de Montecristi no ha estado

excenta de graves conflictos socioambientales. Las actividades petroleras, mineras y los proyectos hidroeléctricos no han podido ser desarrollados sin fuerte oposición de comunidades locales que se han sentido afectadas por los impactos ambientales potenciales.

Precisamente, temas de participación, como el de la consulta previa, se han tornado la manzana de la discordia, sin que el estado haya podido encontrar salidas para el ejercicio pleno de este derecho. Lamentablemente, la situación de los defensores de la Naturaleza y de los derechos ambientales también se ha ido deteriorando. (Amnistía Internacional, 2019)

En el Ecuador, el marco constitucional es propicio para el cumplimiento pleno de los compromisos internacionales que el estado va a asumir cuando se ratifique el Acuerdo. Sin embargo, el marco legal infracostitucional requiere en algunos casos ajustes y en otros, el desarrollo de nuevos cuerpos normativos específicos.

Sobre el acceso a la información pública, el principal aspecto que debe tomarse en cuenta es la optimización del Sistema Único de Información Ambiental -SUIA-, puesto que es una plataforma que debe adaptarse a los requerimientos específicos que plantea el Acuerdo de Escazú en el numeral 3 del art. 6; se considera que de todas las bases de datos de información ambiental que existen en el Ecuador (como la del INABIO, PENEIGTS o PRAS), la que se debe optimizar es el SUIA debido a que al estar creada específicamente para contener información ambiental en general<sup>32</sup>, a estas deben adherirse el resto de bases de datos de información ambiental específica.

Por otro lado, el Acuerdo de Escazú tiene un mecanismo de implementación y seguimiento significativamente diferente, principalmente porque fue adoptado bajo los auspicios de CEPAL y no por la Organización de Estados Americanos -OEA-; por lo tanto, no tiene un mecanismo de quejas compuesto por expertos independientes o gubernamentales, ni tampoco una norma de atribución de responsabilidad que otorgue competencia al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sino que requiere que los Estados partes informen de las medidas que han adoptado para implementar el Acuerdo a una Conferencia de las Partes -COP- (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 15.5.c), que cuando entre en vigencia preparará los protocolos y establecerá los órganos subsidiarios necesarios para implementar el Acuerdo (Acuerdo de Escazú, 2018, Art. 15.5.a-e).

Por último, es importante señalar que, para subsanar posibles discordancias que puedan existir en la aplicación del Acuerdo de Escazú con los estados parte de este, se deberá considerar necesariamente el Convenio de Viena (1969), que en su artículo 27 manifiesta que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado", asegurando de esta forma una solución a Reformatoria o Derogatoria parcial del segundo inciso del art. 19 de la LOTAIP, con respecto al numeral 2 del art. 5 del Acuerdo, debido a que no es necesario mencionar un interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita la información.

---

<sup>32</sup> El Sistema Único de Información Ambiental, SUIA, busca integrar toda la información ambiental en un solo lugar para generar indicadores Geográficos, Documentales, Estadísticos y Automatización de procesos institucionales (Ministerio del Ambiente, s.f.)

### *Propuestas de adaptación normativa*

- En el numeral 8 del artículo 5 del Acuerdo se establece que la carga de la prueba sobre el cumplimiento de requisitos para restringir el acceso a la información ambiental recae sobre la autoridad competente. La normativa nacional no contiene una disposición similar, por lo que tendrá que incorporarse en la LOTAIP.
- El art. 17 de la LOTAIP plantea el régimen de excepciones para la entrega de información, el numeral 9 del Convenio de Escazú establece que se debe ejecutar el principio de proporcionalidad para restringir la información, lo que no consta en la normativa nacional, por lo que deberá incorporarse en la LOTAIP esta disposición favorable para el ejercicio de derechos
- El Acuerdo de Escazú indica que deberá garantizarse que la información se entregue en el formato requerido, tal disposición no consta en la normativa nacional, por lo que debería incorporarse en la LOTAIP.
- El numeral 16 del artículo 5 del Acuerdo hace referencia a que la no existencia de información ambiental solicitada debe ser fundamentada por la entidad competente. Tal regla no consta explícitamente en la norma legal sobre información ambiental, por lo que debería incorporarse a la LOATAIP y al Código Orgánico del Ambiente.
- El numeral 17 del artículo 5 del Acuerdo indica que puede existir una excepción para el pago para la reproducción de la información ambiental solicitada, cuando se trate de personas en condición de vulnerabilidad; lo que no está contemplado en la normativa nacional, por lo que debería incorporarse en la LOTAIP.
- El Sistema Único de Información Ambiental SUIA, al ser creado para abarcar toda la información ambiental del país, debe potenciarse de tal manera que pueda abarcar todos los temas que prevé en Acuerdo de Escazú. Debe incluir la información ambiental especificada en el numeral 3 del art. 6.
- Según el art. 301 del Código del Ambiente debe llevarse un registro público de sanciones; sin embargo, el sistema debe favorecer al usuario para poder acceder a estos datos.
- El registro de emisiones se encuentra regulado en el art. 208 del Código del Ambiente y normas siguientes. Dicha información se debería incorporar al SUIA, al igual que el registro de desechos, previsto en el art. 225 del COA, que debe ser público e incorporado al SUIA
- Debería incorporarse a la LOTAIP el principio de máxima publicidad en materia ambiental, como derecho más favorable que se reconoce en el Acuerdo de Escazú.
- El mecanismo de alerta temprana, previsto en el numeral 5 del art. 6 del Acuerdo de Escazú, está siendo articulando con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, por lo que debería regularse normativamente.
- Para la divulgación de información en diversos idiomas usados en el país y en formatos comprensibles para todos los grupos, debería elaborarse una norma legal.
- Debe además crearse una disposición específica que obligue a las instituciones

estatales a crear el informe nacional sobre el estado del medio ambiente, previsto en el Acuerdo de Escazú, con la información prevista en el numeral 7 del art. 6 del Acuerdo.

- Sobre las evaluaciones independientes de desempeño ambiental con miras a establecer la eficacia, efectividad y progreso de las políticas nacionales ambientales (previsto en el numeral 8 del art. 6 del Acuerdo de Escazú) se debería incluir normativa legal que contemple este aspecto específico para que se pueda aplicar en el país.
- Será importante en el Ecuador potenciar el SUIA con respecto a la accesibilidad y el fácil acceso a la información (recogido en el numeral 11 del art. 6 de Escazú), ya que como está concebida la plataforma se puede apreciar que se dirige a empresas o personas jurídicas interesadas en la adjudicación de proyectos que puedan generar impacto ambiental, y no en usuarios con requerimientos de información.
- Sobre los procesos de participación, incluyendo los de consulta previa ambiental y consulta previa a los pueblos indígenas, debería ser regulado por una ley orgánica que observe los principios de participación efectiva del Acuerdo y otros estándares internacionales.

El primer numeral del art. 7 del Acuerdo de Escazú plantea una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales; sin embargo, el Reglamento al Código Orgánico Ambiental crean comités de coordinación de las políticas nacionales intersectoriales en materia ambiental que omiten la participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, por lo que debería reformarse para garantizar el presupuesto de participación abierta e inclusiva que busca Escazú.

- Respecto a los derechos de los defensores ambientales, es necesario desarrollarlo a través de una ley orgánica que aborde los aspectos fundamentales como:
  - ¿Cuáles son los derechos individuales y colectivos específicos que se reconocen a los defensores ambientales?
  - ¿Qué garantías específicas tienen los defensores para el ejercicio de su actividad?
  - ¿Qué institucionalidad pública debe generarse para la garantía de los derechos de los defensores?
  - ¿Qué mecanismos de registro y reconocimiento son los más adecuados para identificar a los defensores?
  - ¿Qué mecanismos de alerta temprana y acción urgente son necesarios para proteger a los defensores en caso de que sus derechos sean amenazados?
  - ¿Qué mecanismos de coordinación público-privados a nivel nacional e internacional son necesarios para garantizar los derechos de los defensores?

## Referencias

**Acuerdo de Escazú.** (4 de Marzo de 2018). 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. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

**Acuerdo de París.** (Diciembre de 2015). COP 21. Obtenido de [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/.../pdf/paris\\_agreement\\_spanish\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/.../pdf/paris_agreement_spanish_.pdf)

**Amnistía Internacional.** (2019). No nos van a detener. Ecuador: justicia y protección para las mujeres amazónicas defensoras de la tierra, el territorio y el ambiente. Obtenido de <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2800392019SPANISH.PDF>

**Amnistía Internacional Argentina.** (27 de Agosto de 2018). Acuerdo de Escazú. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=Apjb1mWcUgg>

**CADH.** (7-22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos Obtenido de [www.tce.gob.ec/.../CONVENCION%20AMERICANA%20SOBRE%20DERECHOS%20...](http://www.tce.gob.ec/.../CONVENCION%20AMERICANA%20SOBRE%20DERECHOS%20...)

**Caso Acosta y Otros Vs. Nicaragua** [Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas]. (25 de Marzo de 2017). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_334\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_334_esp.pdf)

**Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile** (Fondo, Reparaciones y Costas). (19 de Septiembre de 2006). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

**Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala** [Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas]. (28 de Agosto de 2014). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_283\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf)

**Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam** [Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas]. (28 de Noviembre de 2007). Corte Interamericana de Derechos Humanos - CortelDH-. Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)

**Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala** (Fondo, Reparaciones y Costas). (25 de Noviembre de 2003). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_101\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf)

**Caso Olmedo Bustos vs. Chile.** Sentencia de Fondo, reparaciones y costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de febrero de 2001). Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_73\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf)

**Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador** [Fondo y Reparaciones]. (27 de Junio de 2012). Corte Interamericana de Derechos Humanos -CortelDH-. Obtenido de [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)

**CEPAL.** (s.f.). Acerca de la CEPAL. Obtenido de [cepal.org: https://www.cepal.org/es/acerca](https://www.cepal.org/es/acerca) CEPAL. (s.f.).

**RIO+20 el futuro que queremos.** Obtenido de <https://www.cepal.org/rio20/%20CMNUCC> . (9 de mayo de 1992).

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Obtenido de <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

**Comisión Europea.** (s.f.). Acuerdo de París. Obtenido de Página web de la Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris\\_es](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es)

**Convención de Viena.** (23 de mayo de 1969). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Obtenido de [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf)

**Convenio 169 OIT.** (27 de Junio de 1989). Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes. Obtenido de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

**Convenio Sobre la Diversidad Biológica -CDB-.** (1992). Convenio Sobre la Diversidad Biológica. Obtenido de <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

**CRE.(2008).** Constitución del Ecuador. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdfcbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdfcbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf)

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Obtenido de <https://en.unesco.org/themes/education/>

**Defaz, S.** (11 de julio de 2019). Ecuador frente al Acuerdo de Escazú. (J. Valenzuela, Entrevistador)

**Dictamen 10-19-TI, 10-19-TI** (30 de abril de 2019).

**DICTAMEN No. 004-19-DTI-CC, Caso No. 0010-19-T** (Corte Constitucional 26 de febrero de 2019).

**División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital.** (s.f.). División de Instituciones Públicas y Gobierno Digital. Obtenido de Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: <https://publicadministration.un.org/es/developmentmgt>

**Falconí, E.** (2 de Julio de 2019). Ecuador frente al Acuerdo de Escazú. (J. V. Daniel Espinosa, Entrevistador)

**Front Line Defenders.** (2019). Front Line Defenders Global Analysis 2018. Obtenido de [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global\\_analysis\\_2018.pdf,%20\(la%20visited%20Jan.%202017,%202019\)](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/global_analysis_2018.pdf,%20(la%20visited%20Jan.%202017,%202019)).

**Gobierno de Castilla-La Mancha.** (s.f.). Convenio de Aarhus: información, participación y acceso a la justicia en temas ambientales. Obtenido de <https://www.castillalamancha.es/gobierno/agrimedambydesrur/estructura/vicmedamb/a%20ctuaciones/convenio-de-aarhus-informaci%C3%B3n-participaci%C3%B3n-y-acceso-la%20justicia-en-temas-ambientales>

**Instituto Nacional de Biodiversidad -INABIO-.** (s.f.). Quiénes somos. Obtenido de <http://www.biodiversidad.gob.ec/quienes-somos/>

**Mans Unides.** (s.f.). Cumbre de la Tierra. Obtenido de Mans Unides ONG contra la

pobreza del mundo: <https://mansunides.org/es/cumbre-de-la-tierra>

**Ministerio del Ambiente.** (s.f.). Sistema Único de Información Ambiental -SUIA-. Obtenido de <https://www.ambiente.gob.ec/sistema-unico-de-informacion-ambiental-suia/>

**Naciones Unidas.** (s.f.). Un.org. Obtenido de Día Internacional de la Diversidad Biológica 22 de mayo: <https://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>

**Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe.** (s.f.). Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre Diversidad Biológica. Obtenido de <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/protocolo-cartagena-seguridad-la-%20biotecnologia-convenio-diversidad-biologica>

**Organización Internacional del Trabajo.** (s.f.). Ratificaciones de Ecuador. Obtenido de [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNT\\_R%20Y\\_ID:102616](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNT_R%20Y_ID:102616)

**Protocolo de Cartagena.** (2000). Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Obtenido de <https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/.../cartagena-protocol-es.pdf>

**Protocolo de Nagoya.** (2011). Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica. Obtenido de <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>

**Servicio Nacional de Derechos Intelectuales.** (s.f.). La Institución. Obtenido de ¿Qué es el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales?: <https://www.derechosintelectuales.gob.ec/institucion/>

**SGK PLANET.** (Abril de 2019). Breve Historia de las COP. Obtenido de <https://sgerendask.com/es/breve-historia-de-las-cop-conferencias-sobre-el-cambio-%20climatico/>

**SNUGUATEMALA.** (20 de Marzo de 2014). Convenio Sobre Diversidad Biológica, Braulio Ferreira. Obtenido de Sistema de Naciones Unidas de Guatemala: <https://www.youtube.com/watch?v=nwlcDCrPaEM>

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental -SPDA Actualidad Ambiental-**. (3 de Agosto de 2018). ¿Qué es el Acuerdo de Escazú? ¿Por qué es importante que el Perú lo firme? Obtenido de SPDA Actualidad Ambiental: <https://www.youtube.com/watch?v=nwlcDCrPaEM>



TODOS LOS  
OJOS EN LA **AMAZONÍA**

