

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE

EL MEDIO AMBIENTE EN SU LABERINTO

Entre el Tribunal Constitucional
dominicano y el Acuerdo de Escazú

Pedro J. Castellanos Hernández
Julio 2023



El Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha declarado inconstitucional el Acuerdo de Escazú, muy a pesar de los acuerdos internacionales suscritos en el pasado por el país con respecto al acceso a la información ambiental y sobre cambio climático, la participación pública en los proyectos con impacto ambiental y la justicia ambiental, y en franca contravención del criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con base en la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual el Estado es signatario.



La argumentación empleada en la sentencia reproduce algunas de las objeciones planteadas por las voces más críticas del Acuerdo, en particular aquellas que ven en el texto de Escazú una supuesta amenaza a la soberanía nacional, a la seguridad jurídica y a las potestades públicas de regulación que corresponden a los Estados en materia de acceso a la información.

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE

EL MEDIO AMBIENTE EN SU LABERINTO

Entre el Tribunal Constitucional
dominicano y el Acuerdo de Escazú

Contenido

Planteamiento.....	2
El Acuerdo y la sentencia en su contexto.....	3
Desmenuzando el criterio.....	5
¿Qué sigue?.....	7

1. PLANTEAMIENTO

Los hechos políticos suelen comprenderse mejor cuando son vistos en retrospectiva¹. Quizá porque esto ayuda a valorarlos con una justa dosis de perspectiva. El caso es que aquello se demuestra particularmente cierto al hablar 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”, conocido más sencillamente como “Acuerdo de Escazú”, suscrito en la ciudad homónima el 4 de marzo de 2018. Vista su trayectoria, no cabe más que afirmar que, en efecto, lo de Escazú solo se entiende a cabalidad una vez se atiende a la particular historia que trae a cuestras.

Conviene, entonces, recordar algunos eventos. Corrían las primeras semanas de junio de 1972 cuando la ciudad de Estocolmo albergó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, “un salto cualitativo” en el reconocimiento del medio ambiente “como componente determinante de los derechos fundamentales”². Después de diversas reuniones previas de trabajo y de analizar decenas de informes, Naciones Unidas emitió una declaración cuyos términos todavía resuenan con fuerza. Ya en aquel entonces se afirmó que, “para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza”, la sociedad “debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio mejor”³. Alcanzar semejante meta –prosigue la Declaración— precisa de “que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común”⁴.

Como se aprecia, en la plenitud de los convulsos años setenta, ya estaba teniendo lugar una discusión que, aunque incipiente, gozaba de atención a nivel global. Y era precisamente sobre la ampliación (y consecuente activación) de los espacios de participación ciudadana en los centros de decisión con impacto ambiental. Los años posteriores a la Declaración de Estocolmo pusieron en evidencia su trascendencia: a nivel global, por supuesto, pero sobre todo en el plano regional. Para América Latina y el Caribe, lo acontecido en Estocolmo supuso el florecimiento de “todo un andamiaje jurídico e institucional que progresivamente se va arraigando”⁵, forjando así las bases para pasos políticos de mayor calado. Como lo fue,

naturalmente, la Declaración de Río de Janeiro de 1992, cuyo principio 10 reeditó a escala regional el reclamo participativo adelantado en Estocolmo⁶ y, de paso, sirvió de justa antesala para el Convenio de Aarhus de 1998⁷. Veinte años después, Río volvió a ser protagonista con su elocuente declaración sobre el devenir del futuro común y su aliento a “la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando proceda”⁸.

Poco después intervino el Acuerdo de París de 2015, en cuyo artículo 12 se invoca la cooperación “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”⁹. Finalmente, en 2018, se firmó el Acuerdo de Escazú¹⁰, cuyo objetivo, declarado en su artículo 1, no es otro que

(...) 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 procesos 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 sostenible¹¹.

1 Cfr. Eric Hobsbawm. (2017). *Historia del siglo XX* (pp. 260 y ss.). Barcelona: Editorial Crítica.

2 Briceño Chaves, A.M. (2017). *Responsabilidad y protección del ambiente: la obligación positiva del Estado* (p. 250). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

3 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. Disponible en español desde: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement> (con acceso el 3-5-2023).

4 *Ídem*. Las cursivas son nuestras.

5 Cabrera Medaglia, J.A. (2003). “El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina”. *Revista de Ciencias Jurídicas* (100), pp. 301-331.

6 Sus términos precisos resultan particularmente interesantes. El documento en español está disponible desde: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/58/PDF/N9283658.pdf?OpenElement> (con acceso el 3-5-2023).

7 El propio Convenio hace referencia al principio 10 de la Declaración de Río de 1992. El documento en español está disponible desde: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/accesoinformacion_desarrollos_convenio_aahrus.pdf (con acceso el 3-5-2023).

8 El documento en español está disponible desde: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/381/67/PDF/N1238167.pdf?OpenElement> (con acceso el 3-5-2023).

9 El documento en español está disponible desde: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf (con acceso el 3-5-2023).

10 Para una fotografía del proceso de negociación del Acuerdo: Mora Paniagua, C. y Calle Valladares, I. (2021). “El Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030 como eje fundamental de la reactivación económica nacional en el caso peruano”. En Bárcena, A., Torres, V. y Muñoz Ávila, L. (Eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (pp. 23-42). Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Editorial Universidad del Rosario. Vid. también: Hernández Ordoñez, S.R. (2020). “Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú”, *Estudios en Derecho a la Información* (9), pp. 113-132; Gamboa Balbín, C. L. (2021). “Origen y debate del Acuerdo de Escazú en el Perú: una mirada desde el derecho internacional ambiental”, *Revista Kawsaypacha* (8), pp. 139-160; y Konig Rojas, E. y Velasco Velit, J. (2021). “Acuerdo de Escazú y la negativa chilena a firmar: comentarios en torno a la supuesta autoejecutabilidad del tratado”, *Justicia Ambiental y Climática* (13), pp. 19-46.

11 El documento en español está disponible desde: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798es.pdf> (con acceso el 3-5-2023).

La República Dominicana estuvo representada en Estocolmo en 1972, así como en Río en 1992. Y, aunque no ha suscrito el Convenio de Aarhus, dijo presente en Río+20, en París 2015 (firmó en 2017) y, por supuesto, en Escazú en 2018 (firmó en septiembre). Así que era al menos de esperarse la extrañeza que ha causado lo decidido por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia núm. TC/0076/23, fechada el 25 de enero de 2023. Con ella, la mayoría de los jueces constitucionales resolvieron declarar inconstitucional el Acuerdo de Escazú. La decisión genera algunas interrogantes y pone en evidencia ciertas dificultades. De ahí, entonces, la pertinencia de este análisis.

2. EL ACUERDO Y LA SENTENCIA EN SU CONTEXTO

Todo indica que el Acuerdo de Escazú surgió en un contexto complicado. De una parte, se presentó en un momento en el que el daño ambiental producido en la región por la expansión de las actividades industriales, productivas y extractivas, así como por el recrudescimiento de los fenómenos naturales vinculado al cambio climático, iba (y, por cierto, se mantiene) en franco aumento¹². Por otra parte, se inserta en un contexto que se ha dado por llamar de alta “conflictividad socioambiental”¹³, aludiéndose con ello al incremento exponencial de atentados, amenazas, presiones y hostigamiento contra defensores del medio ambiente a lo largo y ancho del espacio latinoamericano. Ambas situaciones están amplia y suficientemente documentadas¹⁴. El Acuerdo de Escazú encarna, entonces, un aspecto fundamental en las herramientas de que dispone la región para hacer frente a los desafíos que a la fecha enfrenta.

El Acuerdo también ha sido vilipendiado por razones más o menos arbitrarias o cuestionables, en una suerte de “campaña de desinformación”¹⁵ con la que se ha querido desmeritar su contenido. En efecto, no han sido pocas las “voces escépticas”¹⁶ que antes (y durante) criticaron, y que hoy continúan cuestionando el contenido del Acuerdo, poniendo en entredicho, ya no su firma y consecuente ratificación, sino su propia viabilidad. Las razones han sido variadas y múltiples. Sobresalen, sin embargo, alegatos de presunta protección de la soberanía nacional¹⁷, de mantenimiento del “buen clima” de inversiones y de preservación del espacio propio de los países de la región en lo que concierne a la adopción de sus propias políticas de regulación y sostenibilidad. Al parecer, existe cierta tendencia a favorecer la configuración de áreas de política pública que queden exentas de la influencia de instrumentos normativos como el de Escazú.

Mucho cabe decir al respecto¹⁸. Por lo pronto, queda claro que los términos del debate entre defensores y detractores parece reproducir una dialéctica en cuyo núcleo se presentan dos formas diametralmente diferentes de concebir la participación pública en los procesos de toma de decisiones con impacto ambiental. En efecto, hay “dos miradas diferenciadas respecto a la participación ciudadana” que a la fecha permanecen “profundamente desconectadas” y que el Acuerdo, justamente, pretende armonizar: de un lado, una que es propuesta *desde arriba* y que “tiende a ver la participación como algo meramente instrumental, un requisito que necesita cumplirse para que los actos no puedan luego ser anulados”; de otro lado, una perspectiva propuesta *desde abajo*, que reivindica la discusión sobre “el modelo de desarrollo y de democracia con una fuerte impronta de respeto por los ciclos de vida de la naturaleza y llevando a otras formas de relación entre personas”¹⁹.

Ocurre, sin embargo, que una de esas dos “miradas” ya no cuenta con demasiado respaldo en la región. En efecto, cuando se firmó el Acuerdo de Escazú, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya había juzgado que el sistema interamericano reconoce “un grupo de

12 Un buen testimonio de ello es el documento *Fronteras 2022: ruido, llamas y desequilibrios. Nuevos temas de interés ambiental*, preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 2022. El documento en español está disponible desde: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/38059/Frontiers2022SP.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (con acceso el 15-5-2023). Véase también el informe *Impactos, adaptación y vulnerabilidad*, preparado en 2022 por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). El documento puede ser consultado en inglés desde: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> (con acceso el 16-5-2023).

13 Vid. Arreguín Prado, Amelia. (Marzo, 2021). “El Acuerdo de Escazú y la ciudadanía ambiental de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas”, *Perspectiva*.

14 Cfr. Roa-García, M. C., y Murcia-Riaño, D. M. (1, septiembre-diciembre, 2021). “El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos”, *Naturaleza y Sociedad. Desafíos medioambientales*, pp. 31-55; Leyva Hernández, A. y Cerami, A. (2021). “El Acuerdo de Escazú ante la situación de riesgo de las personas defensoras del ambiente en América Latina y el Caribe”. En Bárcena, A., Torres, V. y Muñoz Ávila, L. (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (pp. 145-166). Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Editorial Universidad del Rosario; y Bull, B. (2022). “¿Un compromiso social para el Antropoceno? Reacciones de las élites al Acuerdo de Escazú y las posibilidades de un Estado verde transformador latinoamericano”. *Documentos de trabajo*. Fundación Carolina/Oxfam.

15 Vid. Madrigal Cordero, P. y González Ballar, R. (Agosto, 2021). “Acuerdo de Escazú en Costa Rica. Desmitificando falacias y construyendo argumentos”, *Perspectiva*.

16 Nalegach Romero, C. (2019). “Acuerdo de Escazú: quiénes pierden sin su protección”. *Cuadernos Médicos Sociales* (59), pp. 55-62, en p. 55.

17 O, como se ha dicho en otra parte, de “concepciones de soberanía ya superadas en el Derecho Internacional —o directamente equivocadas, o con interpretaciones malintencionadas—; que expresaban posiciones nacionalistas o claramente inspiradas en intereses particulares, y que poco o nada tienen que ver con el objeto o fin del Acuerdo de Escazú”. Vid. Nalegach, C. y Astroza, P. (2020). “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *Documentos de Trabajo* (40).

18 Se trata, en efecto, de “un gran debate (...) no exento de polémica”. Sobre esto último: Nalegach y Astroza, *cit*.

19 Marchegiani, P., Díaz Castillo, M. L. y Hernán Gómez, L. (2022). “El Acuerdo de Escazú: una oportunidad para fortalecer la defensa de los bienes comunes”, *Medio Ambiente y Urbanización* (96), pp. 173-192, en pp. 175-176.

obligaciones que, en materia ambiental, se identifican como de procedimiento, en la medida en que respaldan una mejor formulación de las políticas ambientales²⁰. Este conjunto de obligaciones —entre las cuales existe una conexión significativa y sustancial— se articula sobre tres ejes esenciales, que la propia Corte Interamericana identifica y que son los siguientes:

- **Acceso a la información.** La Corte lo concibe como un derecho que “permite la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso y, a su vez, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública”. La Corte señala de manera directa que “el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental”²¹.

A juicio de la Corte, el acceso a información sobre proyectos con impacto ambiental comporta un asunto “de evidente interés público”. Siendo así, pesa entonces sobre los Estados una *obligación de transparencia activa* por cuyo efecto se les impone el deber de “publicar de manera oficiosa la información pertinente y necesaria sobre el medio ambiente, a efectos de garantizar los derechos humanos bajo la Convención”, lo cual incluye toda información “sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener esa información”²².

La Corte no deja de reconocer que esta obligación tiene límites, que bien pueden derivar del ordenamiento jurídico de cada Estado, siempre que se trate de limitaciones “previamente fijadas por ley”, que respondan “a un objetivo permitido por la Convención” y que resulten “necesarias y proporcionales en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”. Por ello, en materia ambiental “aplica un principio de máxima divulgación con una presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones, por lo que resulta necesario que la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información recaiga en el órgano al cual la información fue solicitada”²³.

- **Participación pública.** La Corte considera que “es por medio de la participación que las personas ejercen

el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas”. La participación “facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales”²⁴.

Según explica la Corte, en materia ambiental “la participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente”²⁵. Así —y enfatizando la conexión entre el acceso a la información y la participación—, sostiene la Corte que “del derecho de participación en los asuntos públicos deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante”²⁶. De forma que los Estados deben garantizar la participación “desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar el público sobre estas oportunidades”²⁷.

- **Acceso a la justicia.** Como garantía del cumplimiento de los derechos anteriores, la Corte prefigura el derecho de acceso a la justicia ambiental. El acceso a la justicia, en sí mismo “una norma imperativa del derecho internacional”, comporta en materia ambiental la posibilidad para el individuo de “velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación. Ello también implica que el acceso a la justicia garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información”²⁸.

A juicio de los jueces interamericanos, corre a cargo de los Estados la obligación de garantizar “que los individuos tengan acceso a recursos, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso le-

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 211.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 213 y 217.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 214, 221 y 223.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 224.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 226.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 228.

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 231.

²⁷ La Corte señala a seguidas que “los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial”. Vid. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 232.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 233-234.

gal, para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental; para asegurar la plena realización de los demás derechos de procedimiento, es decir, el derecho al acceso a la información y la participación pública, y para remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de derecho ambiental”²⁹.

El criterio interamericano es, pues, claro y diáfano en su orientación³⁰. Además, al plantear la concatenación entre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, y a la vez defender la naturaleza progresiva de estas conquistas, parece hacer suya la *teoría de la escalera de la participación*³¹. En todo caso, conviene subrayar que en su opinión consultiva la Corte Interamericana “saludó” de manera expresa lo que por entonces era solo una iniciativa regional y que, tiempo después, resultaría en la suscripción del Acuerdo de Escazú³². Así, es dable inferir que la opinión de la Corte supuso un significativo espaldarazo a los esfuerzos que luego culminaron en la forma final del Acuerdo.

Por otra parte, es fundamentalmente cierto que el Acuerdo, visto en su justo contexto, no solo representa una victoria de peso para el multilateralismo en Latinoamérica, sino que también pone sobre la mesa cierto ánimo en la región de ir más allá de la mera “implementación de políticas ambientales” y, en cambio, apostar por “una transformación institucional hacia Estados más incluyentes que se basen menos en la extracción de recursos y que sean capaces de cooperar con las élites económicas, pero también de regularlas”³³. Semejante pretensión, en un panorama tan desigual como el que hoy padece América Latina y el Caribe, repre-

senta al mismo tiempo un reto mayúsculo y una enorme oportunidad de progreso.

En definitiva, fue en el contexto descrito —uno de marcada polarización y profunda discusión— que se desarrollaron las rondas de negociación y consenso en torno al contenido final del Acuerdo. En ese mismo marco se insertaron las primeras suscripciones y ratificaciones. En la primera ronda de firmas (hacia finales de 2018) se contó con la rúbrica de 24 países, entre ellos la República Dominicana. Conforme el procedimiento establecido, el Acuerdo fue luego remitido al Tribunal Constitucional para su revisión previa. Una vez allí, no bastaron los llamados hechos desde la academia³⁴: el Tribunal decretó la inconstitucionalidad del Acuerdo. Los motivos son de difícil comprensión.

3. DESMENUZANDO EL CRITERIO

Según el artículo 185.2) de la Constitución dominicana vigente, los tratados internacionales, una vez suscritos por el Poder Ejecutivo y antes de ser ratificados por el Congreso de la República, deben ser remitidos al Tribunal Constitucional para su control preventivo. Se trata de “un control automático y obligatorio”³⁵ cuyo fundamento es armonizar el *principio de supremacía constitucional*³⁶ con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, cuyo incumplimiento naturalmente compromete su responsabilidad frente a sus pares³⁷. La extensa jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano hace suyo este presupuesto³⁸.

Como se ha dicho, la República Dominicana suscribió el Acuerdo de Escazú el día 27 de septiembre de 2018. Poco más de dos años después, concretamente el uno de octubre de 2020, el Presidente de la República sometió el Acuerdo a consideración del Tribunal Constitucional, en cumplimiento de los artículos 128.1.d)³⁹ y 185.2 de la Constitución. Apoderado del asunto, el Tribunal Constitucional concentró su análisis del Acuerdo en tres aspectos concretos: **(i)** la

29 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 237.

30 Otras decisiones relevantes de la Corte Interamericana en este ámbito son las sentencias rendidas en los casos *Claude Reyes y otros vs. Chile* (sentencia del 19 de septiembre de 2006, sobre el fondo, reparaciones y costas), *Pueblos Kallina y Lokono vs. Surinam* (sentencia del 25 de noviembre de 2015, sobre fondo, reparaciones y costas) y *Escaleras Mejía y otros vs. Honduras* (sentencia del 26 de septiembre de 2018).

31 Al respecto, vid. Hurtado Mora, J. I. (2020). “Aproximación al impacto legal de la ratificación del Acuerdo de Escazú en Colombia desde la teoría de la escalera de participación pública”. En García Pachón, M. del P. (Ed.). *Información, participación y justicia ambiental. Herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental* (pp. 55-99). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

32 En el párrafo 218 de la Opinión Consultiva OC-23/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó lo siguiente: “(...) la Corte toma nota que actualmente los Estados de América Latina y el Caribe han iniciado un proceso con el propósito de adoptar un instrumento regional sobre el acceso a la información, participación y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. De acuerdo a la información públicamente disponible, dicho proceso actualmente se encuentra en la fase de negociación y revisión. La Corte saluda esta iniciativa como una medida positiva para garantizar el derecho de acceso a la información en esta materia”.

33 Bull, *cit.*, p. 4.

34 Vid. Cuevas Medina, E. (diciembre, 2022). “El Acuerdo de Escazú como garantía de gobernanza”, *Perspectiva*.

35 Jorge Prats, E. (2013). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, 2ª ed. (p. 165). Santo Domingo: Ius Novum.

36 Previsto en el artículo 6 de la Constitución dominicana en los siguientes términos: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

37 Cfr. Alejandro Ayuso, J. A. (2011). *La Constitución, derecho internacional e integración supranacional* (pp. 67-114). Santo Domingo: Editora Búho.

38 Véase, por todas, la sentencia TC/0037/12, dictada por el Tribunal Constitucional el 7 de septiembre de 2012.

39 A cuyo tenor compete al Presidente de la República, “en su condición de Jefe de Estado (...) d) Celebrar y firmar tratados o convenciones internacionales y someterlos a la aprobación del Congreso Nacional, sin la cual no tendrán validez ni obligarán a la República”.

definición contenida en el Acuerdo sobre *información ambiental*; **(ii)** la concepción del *derecho de acceso a la información*; y **(iii)** los mecanismos de solución de controversias que establece el Acuerdo.

Sobre lo primero, el Tribunal Constitucional señala que “la definición de información ambiental concebida en el artículo 2, numeral c) del acuerdo (...) comprende un alcance extensísimo” que “no establece excepciones” y que, por ende, “se traduce en una afectación a las normativas vigentes de derecho interno”, que por su parte establece “informaciones públicas que, por ser secretas, reservadas o confidenciales tienen una limitación en cuanto a su acceso”⁴⁰. A seguidas, y en cuanto al derecho de acceso a la información conforme el Acuerdo, el Tribunal transcribe su artículo 5 y, al respecto, dispone lo siguiente:

7.12. La transcripción que antecede pone de manifiesto otra problemática entre el acuerdo estudiado y nuestro derecho interno, porque como advertimos, en el ordenamiento jurídico dominicano existen informaciones públicas catalogadas como reservadas, secretas o confidenciales, respecto a las cuales no todas las personas tienen acceso. Sin embargo, esas mismas informaciones, a la luz del artículo 5 del acuerdo podrían ser consideradas de acceso para todas las personas y Estados que suscriban y ratifiquen su contenido, lo cual se convierten en una transgresión del principio de seguridad jurídica⁴¹.

Con respecto al mecanismo de resolución de controversias, el Tribunal analiza el contenido del artículo 19 del Acuerdo y, sobre este punto, sostiene que el mismo

afecta el principio de soberanía nacional (artículo 3 de la Carta Sustantiva), pues implica que en caso de controversia al interpretar o aplicar el acuerdo, el Estado dominicano estaría obligado a reconocer una jurisdicción internacional para resolver el conflicto, lo que, en principio, parecería no acarrear inconvenientes o dificultades. Pero, esencialmente, al referirse a la interpretación o aplicación del acuerdo, ha de entenderse que si el Estado niega una información, tendría que someterse a un órgano internacional que, al dictar un fallo desfavorable para el Estado dominicano podría ordenarle entregar información reservada, secreta o confidencial. Dicho de otra manera, el Estado se vería obligado a inobservar su derecho interno y desconocer los precedentes vinculantes de esta sede constitucional para cumplir un mandato que internamente está prohibido⁴².

Como se aprecia, a juicio del Tribunal Constitucional, la “amplísima” definición que postula el Acuerdo sobre

información ambiental lesiona (en parte, aparentemente, por exceso) los “cánones constitucionales” locales sobre libre acceso a la información pública: en primer lugar, porque el ordenamiento jurídico dominicano no prevé la *información ambiental* como tal; y en segundo lugar, porque la inserción de dicha definición en el ordenamiento local conduce al Estado dominicano a proveer información “confidencial”, “secreta” o “reservada”, lo cual configura una “afectación” a su derecho interno. A la vez, el Tribunal sostiene que el mecanismo de resolución de controversias que prevé el Acuerdo vulnera la soberanía del Estado dominicano. El Tribunal remata su sentencia afirmando que “varios aspectos del acuerdo (...) no generan novedad para el ordenamiento jurídico dominicano en la materia”⁴³.

Las premisas que sostienen el razonamiento del Tribunal resultan profundamente problemáticas. En primer lugar, no es ni mucho menos evidente la razón por la cual la integración al ordenamiento jurídico de un concepto como *información ambiental* lesiona el derecho interno. Es notorio que se trata de una herramienta de *ampliación* de dos derechos fundamentales ya previstos en la Constitución dominicana (el derecho de acceso a la información pública y el derecho al medio ambiente) y que cuentan con amplio arraigo en una jurisprudencia interamericana que, por cierto, forma parte del bloque de constitucionalidad que opera entre nosotros como parámetro de validez del ordenamiento jurídico en su conjunto. En ese sentido, es igualmente notorio que el Tribunal omite en su razonamiento el principio de favorabilidad (previsto en los artículos 74.4 constitucional⁴⁴ y 7.5 de su Ley Orgánica⁴⁵) y el estándar de aplicación preferente que postula el constituyente (artículo 74.3 constitucional), y que tampoco valoró la cláusula participativa⁴⁶ que prefiguran en conjunto los artículos 2, 8, 203, 210 y 272 de la Constitución y que equilibra el diseño democrático y representativo en torno al cual pivota el régimen cons-

⁴⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0076/23 del 25 de enero de 2023, párr. 7.9-7.10.

⁴¹ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0076/23 del 25 de enero de 2023, párr. 7.12.

⁴² Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0076/23 del 25 de enero de 2023, párr. 7.14.

⁴³ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0076/23 del 25 de enero de 2023, párr. 7.16.

⁴⁴ Según el artículo 74.4 de la Constitución, “[l]os poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución”.

⁴⁵ Dice el artículo 7.5 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales que “[l]a Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales”.

⁴⁶ Cfr. Criado de Diego, M. y Delgado Gaitán, J. A. (2018). “La democracia participativa”, en Correa Henao, Magdalena. et al (Eds.), *Lecciones de derecho constitucional*, tomo II (pp. 189-230). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

titucional dominicano⁴⁷. Al omitir lo primero, olvidó que la interpretación de los contenidos constitucionales que consagran derechos fundamentales debe propender a la efectiva maximización de sus presupuestos de realización, y que la misión del constituyente es indudablemente la de “facilitar el proceso expansivo de los derechos fundamentales, abriendo su catálogo a las adiciones que hagan los tratados internacionales”⁴⁸. Al pasar por alto lo segundo, olvidó que la participación pública es uno de los pilares del armazón constitucional y que, por ello, su protección es en sí misma un objetivo de primer orden para el Estado, misión que resulta de improbable cumplimiento cuando las disposiciones jurídicas que atañen al acceso a la información y a la justicia en materia ambiental son concebidas e interpretadas de forma excesivamente restrictiva.

A la endeblez del primer gran argumento del Tribunal (que el ordenamiento interno no regula la *información ambiental* y que su consecuente integración lesiona la normatividad interna y la seguridad jurídica) se suma, a continuación, la profunda equivocación en que incurren los jueces constitucionales al examinar las reglas de accesibilidad de información que contiene el Acuerdo. Dicho llanamente, no es cierto que el Acuerdo, en su ejecución, obligue al Estado a hacer públicas aquellas informaciones que la ley interna configure como “secretas”, “reservadas”, o “confidenciales”. El texto de Escazú (en particular, su artículo 5) es reiterativo en sus llamados a la legislación nacional. Es clara la intención del Acuerdo de *compenetrarse* con la legislación nacional, no *sustituirla*. Así que, mientras amplía los espacios de acceso y participación en materia ambiental, el Acuerdo también ratifica las limitaciones que a nivel interno puedan adoptar los Estados, a través de sus respectivas instituciones legislativas, para excluir del régimen general de acceso aquellas informaciones particularmente sensibles cuya divulgación pueda lesionar el orden público y la seguridad interna, entorpecer las misiones institucionales de los poderes públicos u obstaculizar los planes esenciales del Gobierno. En fin, que carece de pertinencia invocar la violación del derecho interno ante un compromiso tan evidente con la integración armónica de dos órdenes normativos, con el fin, a su vez, de ampliar espacios de protección y garantía en favor de la ciudadanía y el medio ambiente. Este compromiso con la apertura a las reglas de acceso y participación —en relación armónica con el régimen interno de cada Estado— está presente *al menos* desde el principio 10 de Río 1992, estándar del cual el Estado dominicano es compromisorio.

La última razón que retuvo el Tribunal en su sentencia no es menos desacertada que las anteriores. Dicen los jueces constitucionales que el artículo 19 del Acuerdo lesiona la soberanía del Estado dominicano porque le obliga a

someterse a la jurisdicción de un “órgano internacional” para resolver las disputas que surjan. Nada más alejado del contenido del Acuerdo. No es solo que el susodicho artículo 19 dispone de entrada un método de resolución amigable entre los Estados parte; es que, además, la aprobación de la competencia de un “órgano internacional” (por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia) *puede* darse, o no, por escrito depositado ante el Depositario del Acuerdo. Nótese el uso de la voz *podrá*. No es casualidad: el Estado de que se trate bien puede no aceptarlo. Así que la soberanía, en el sentido en que la ha entendido el Tribunal, no enfrenta amenaza alguna.

Como se advierte, los motivos de la sentencia se caen por su propio peso. Quedan particularmente descolocados ante la literalidad del Acuerdo. El texto de Escazú no limita la capacidad de los Estados de fijar, por ley, limitaciones razonables al acceso a la información por parte de la ciudadanía. Más bien, reconoce dicha potestad soberana y se *suma* a ella, sin negarla ni comprometerla. Además, al prever el concepto *información ambiental*, el Acuerdo no aspira a más que reconciliar los ordenamientos jurídicos internos con el compromiso de apertura asumido previamente a escala global (primero) y regional (después). Y al disponer sobre los mecanismos de resolución de conflictos, se abre a la *posibilidad* de que los Estados parte sometan sus diferendos a organismos internacionales, privilegiando en todo caso la solución amigable. Cuesta —y mucho— vislumbrar en semejante fórmula un atentado a la soberanía nacional.

4. ¿QUÉ SIGUE?

La sentencia del Tribunal es vinculante. Así lo expresa el artículo 57 de su Ley Orgánica⁴⁹. De manera que el Ejecutivo está impedido de volver a suscribir el Acuerdo en su texto actual. Por otra parte, el artículo 23 del Acuerdo impide a los Estados formular reservas a su contenido⁵⁰. De suerte que el Ejecutivo tampoco podría renegociar la suscripción del Acuerdo *bajo reservas*, según se desprende del artículo 19.a de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados⁵¹. Parece, entonces, que en nuestro caso el medio ambiente se estanca en un confuso laberinto del cual no se advierte una salida clara.

Las consecuencias que resultan de la inconstitucionalidad declarada por el Tribunal son, por cierto, tan (o acaso más) problemáticas que los motivos que sustentan el fallo. En primer lugar, el Estado dominicano pierde una oportunidad de oro en lo que se refiere al reforzamiento de su presencia en el escenario multilateral a nivel regional, en particular por

⁴⁷ Cfr. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0113/21 del 20 de enero de 2021.

⁴⁸ Perdomo Cordero, N. (2011). “Supremacía constitucional y tratados internacionales. Aproximaciones a los efectos del control previo de la constitucionalidad de tratados internacionales en República Dominicana”. En Sagüés, N. P. y Vásquez Samuel, L. (Coords.). *VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, tomo I (pp. 373-398, en p. 381). Santo Domingo: Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia.

⁴⁹ El artículo 57 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, establece que “la decisión del Tribunal Constitucional será vinculante para el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo”.

⁵⁰ “Artículo 23. Reservas. No se podrán formular reservas al presente Acuerdo”.

⁵¹ El artículo 19 de la Convención establece que “un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado (...)”.

lo que concierne a la acción coordinada entre gobiernos y comunidades estrechamente conectadas (en lo geográfico, naturalmente, pero también en lo cultural y en lo folclórico) y, por ello, expuestos a la misma batería de amenazas y afectaciones al entorno. La República Dominicana se desmonta, así, de una hoja de ruta privilegiada hacia un renovado equilibrio entre las potestades públicas de protección y las fuerzas económicas que encabezan el extractivismo desatado de nuestro tiempo.

En segundo lugar, el Estado relega a un segundo plano el (por demás, necesario) esquema participativo que reclama toda medida de largo alcance destinada a enfrentar la amenaza medio ambiental que se cierne sobre la región. Es genuinamente imposible que la ciudadanía se empodere y participe activamente en la toma de decisiones sobre asuntos medioambientales si previamente el Estado no configura un régimen sólido de transparencia⁵² y acceso a la información. Y si esto último, a su vez, no se acompaña de un sistema de justicia que proteja los derechos e intereses de activistas y demás participantes, es altamente probable que aquel ideal de participación, con todas sus bondades (y, vale decir, también sus legítimas limitaciones), quede sin contenido alguno que proyectar.

Una tercera implicancia de calado tiene que ver con la integridad del control preventivo, en tanto proceso constitucional. Según se advierte de la lectura de la sentencia, la *naturaleza* del control ejercido por el Tribunal no parece ajustarse demasiado a lo que en rigor se corresponde con el mecanismo que diseña el artículo 185.2 de la Carta fundamental. Dicho de otra forma, la sentencia no cristaliza –como en verdad procede— un auténtico control de *constitucionalidad*, sino que más bien plasma un control de *legalidad*, enfatizando sobre todo el conflicto entre el Acuerdo de Escazú y el ordenamiento infraconstitucional⁵³. El razonamiento del Tribunal se sitúa en el plano estrictamente legal (y, subsidiariamente, jurisprudencial) y, desde allí, *construye* la presunta inconstitucionalidad del Acuerdo. Esto representa una quiebra con uno de los presupuestos

definitorios del control preventivo en la República Dominicana: el *material constitucional*, la Constitución misma, como parámetro (innegociable y fundamental) del examen a cargo de los jueces. No son las leyes –o sus *vacíos*— las que inciden en la integración y aplicación de un tratado internacional, sobre todo de uno en materia de derechos humanos. Es la Constitución. Especulaciones aparte, parece que en este particular caso el Tribunal no encontró en la Carta fundamental los motivos para emitir su declaración de inconstitucionalidad. Alguna reflexión se impone sobre ello. Preferiblemente de parte de la comunidad jurídica en su conjunto.

Lo que queda al Estado dominicano es, pues, negociar un *nuevo* Acuerdo, que tome como punto de partida el texto actual de Escazú y que, en consideración de lo dicho por el Tribunal Constitucional, insista en procurar la ampliación y garantía de los espacios de acceso y participación que reclama desde hace tiempo aquella parte de la ciudadanía profundamente comprometida con la defensa del medio ambiente. Lo fundamental, en todo caso, es que el Estado proceda con una idea básica como guía: que lo de Escazú no es un mero designio abstracto e inconsecuente, destinado a obstruir la iniciativa privada y restar soberanía a los Estados. En rigor, el Acuerdo de Escazú encarna un reconocimiento fundamental: que “la ciudadanía tiene el derecho de opinar sobre las decisiones que afecten su entorno, su calidad de vida y sus derechos humanos”⁵⁴. Nada más, nada menos.

52 De particular importancia –por cierto— en tiempos como los actuales, en los que la contratación pública ha aumentado exponencialmente su protagonismo como mecanismo estatal para sufragar los bienes y servicios públicos que corresponde desplegar al Estado. Así que dicha transparencia, aunque exigida aquí para la tutela del medio ambiente, tiene un impacto expansivo en otros ámbitos de actuación estatal, precisamente como el de la contratación pública. Al respecto, basta decir que, a menor transparencia, menor conocimiento del público sobre las implicancias medio ambientales de la iniciativa privada. Aquí podría pensarse, por ejemplo, en una violación al *principio de sujeción al orden convencional*, aplicable en el ámbito de las contrataciones públicas y en sí mismo estándar internacional de largo recorrido en la esfera regional. De ello podría deducirse, también, una violación a la cláusula del Estado social y democrático de Derecho, prevista entre nosotros en el artículo 7 de la Constitución de la República.

53 Discusión que reclama una reflexión mayor sobre el lugar de la jurisprudencia constitucional en el parámetro de control de constitucionalidad de tratados internacionales, o incluso sobre la relevancia de las deficiencias u oscuridades del ordenamiento estrictamente legal en la conformidad con la Constitución de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Agradezco a Amaury Reyes-Torres por la enriquecedora conversación que sostuvimos sobre este punto.

54 Nalegach, “Acuerdo de Escazú: quienes pierden...”, *cit.*, pp. 55-56.

ACERCA DEL AUTOR

Pedro J. Castellanos Hernández

Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana (UNIBE). Máster en Derecho y procedimientos constitucionales por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y especialista en Justicia constitucional y derechos fundamentales por la Universidad Castilla-La Mancha. Combina el ejercicio de la abogacía con la docencia. Es profesor de Derecho constitucional de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Entre sus líneas de investigación se incluyen el derecho constitucional y procesal constitucional, la filosofía jurídica y la teoría política.

Correo: pjch30@gmail.com

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert

Edificio Plaza JR, piso 8, av. Tiradentes
esq. Roberto Pastoriza, Santo Domingo.
www.caribe.fes.de

Responsable

Gilbert Kluth
Representante FES
República Dominicana
Director FES Cuba
Tel.: 809-221-8261

Coordinadora de Proyectos

María Fernanda López

Corrección de estilo

Correctomanía

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

EL MEDIO AMBIENTE EN SU LABERINTO

Entre el Tribunal Constitucional dominicano
y el Acuerdo de Escazú



La decisión del Tribunal Constitucional con respecto al Acuerdo de Escazú y su conformidad con la Constitución dominicana presenta varios problemas. En primer lugar, parte de motivos de difícil sostenibilidad jurídica para configurar la presunta inconstitucionalidad del Acuerdo. Estos mismos motivos –en segundo lugar– no se corresponden del todo con el texto del Acuerdo, ni –en tercer lugar– con la naturaleza del tipo de examen que está llamado a efectuar el Tribunal cuando ejerce el control preventivo de tratados internacionales.



La sentencia, en tanto decisión vinculante a los poderes Ejecutivo y Legislativo, deja un escaso margen de maniobra en el cual solo se avista la posibilidad de renegociar una nueva versión del Acuerdo, que no renuncie a su objeto primordial pero que a la vez recoja las preocupaciones más o menos justificadas que ha planteado el Tribunal Constitucional, procurando en todo caso el objetivo esencial de ampliar los espacios de participación de la ciudadanía en la cuestión medio ambiental, fundamentalmente –aunque no de manera exclusiva– a través del acceso a la información (con sus legítimas limitaciones), el fortalecimiento de la justicia en la materia y la creación de mecanismos de incidencia directa de parte de la ciudadanía en los proyectos con impacto ambiental.