

Garantías políticas y la naturaleza en la Constitución de la República del Ecuador de 2008

DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4280.02>

*Miguel Ángel Lozano Espinoza **

Resumen

El artículo pretende analizar las garantías de las políticas públicas como mecanismos de protección de los derechos de la naturaleza en la Constitución de la República del Ecuador de 2008. En atención a ello, la investigación es de tipo documental y de nivel descriptivo, con la finalidad de conocer con precisión elementos relacionados con las garantías constitucionales, los derechos de la naturaleza como sujeto jurídico y la incidencia de las denominadas garantías políticas en estos derechos de la naturaleza, por lo que el método aplicado es el analítico. Los derechos de la naturaleza pueden ser objeto de políticas públicas para su cuidado y protección, pero lo importante es la efectividad de las medidas, planes o programas que se implementen en el marco de alguna política pública, pues de nada vale su ejecución si no hay un efecto real en el mantenimiento de los procesos, ciclos y elementos de los ecosistemas. Se concluye que, las políticas públicas ambientales deben ser estructuradas de tal manera que se adapten a los recursos existentes y a las necesidades previstas, con medidas claras y alcanzables y que exista voluntad política y social para su observancia y cumplimiento, con criterios de participación e inclusión.

Palabras clave: garantías de las políticas públicas; derechos de la naturaleza; garantías políticas; garantías constitucionales; derecho constitucional.

* Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, Ecuador. Magíster en Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3718-5582>. Email: miguel_dan23@hotmail.com

Political guarantees and nature in the Constitution of the Republic of Ecuador of 2008

Abstract

The article aims to analyze the guarantees of public policies as mechanisms for the protection of the rights of nature in the 2008 Constitution of the Republic of Ecuador. Therefore, the research is documentary and descriptive, with the purpose of knowing with precision elements related to constitutional guarantees, the rights of nature as a legal subject and the incidence of the so-called political guarantees in these rights of nature, so the method applied is analytical. The rights of nature can be the object of public policies for their care and protection, but what is important is the effectiveness of the measures, plans or programs implemented within the framework of a public policy, since their execution is worthless if there is no real effect on the maintenance of the processes, cycles and elements of the ecosystems. It is concluded that environmental public policies should be structured in such a way that they are adapted to existing resources and expected needs, with clear and achievable measures and that there is political and social will for their observance and compliance, with criteria of participation and inclusion.

Keywords: public policy guarantees; rights of nature; political guarantees; constitutional guarantees; constitutional law.

Introducción

El ordenamiento jurídico del Ecuador se caracteriza por su finalidad garantista, en virtud de ello el texto constitucional del año 2008 establece una exhaustiva regulación de las denominadas garantías constitucionales revestidas de diversas instrumentos, mecanismos y acciones cuyo objetivo común es la protección de los derechos. Estas garantías –normativas, de políticas públicas, institucionales y jurisdiccionales–, pretenden salvaguardar, tanto los derechos reconocidos a los seres humanos, como los derechos reconocidos a la naturaleza como sujeto de derechos.

Este reconocimiento representa una innovación sin precedentes, y requiere protección especial e integral, cuya regulación arroja herramientas jurídicas especiales que se desprenden del nuevo constitucionalismo fundamentado en el biocentrismo o ecocentrismo, en el cual la naturaleza tiene existencia propia, con procesos y ciclos que deben ser resguardados con independencia de su utilidad para el ser humano. Bajo esta visión, se inscribe el constitucionalismo ecuatoriano, más propiamente el paradigma del Buen Vivir o *Sumak Kawsay* que incluye el derecho a un

medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como un conjunto de derechos que trascienden al ser humano.

Esta investigación apunta a plantear la necesidad de políticas públicas centradas en los ecosistemas y su protección, concretamente, pretende conocer el alcance de las garantías políticas o garantías de políticas públicas en los derechos de la naturaleza, es por ello que el objetivo trazado es analizar las garantías de las políticas públicas como mecanismos de protección de los derechos de la naturaleza en la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

En atención a ese objetivo, la investigación es configurativa de una investigación de tipo documental y de carácter descriptivo, con la finalidad de conocer con precisión elementos relacionados con las garantías constitucionales, los derechos de la naturaleza como sujeto jurídico, y la incidencia de las denominadas garantías políticas en estos derechos de la naturaleza, por lo que el método aplicado es el analítico. La técnica de recolección de la información es la bibliográfica y abarca textos doctrinales y normas constitucionales, legales y sublegales referidos al objeto estudiado.

Este análisis se considera necesario, porque los derechos de la naturaleza no se pueden quedar en un mero reconocimiento normativo, sino que debe diversificarse y conocerse los diversos mecanismos propuestos por la norma para su protección y garantía, entre ellos, lo relacionado con el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas que materialicen y pongan en práctica los derechos como la conservación integral de la naturaleza o su derecho a la restauración, sobre todo por atraerse de derechos que implican replantear y reconstruir visiones, teorías y formas de vida.

El insistir en políticas públicas ambientales pertinentes y suficientes, como parte de la gestión ambiental, mediante la adopción de medidas, planes o programas, es una forma de prevención ante daños irreparables para la naturaleza, además de contribuir con la estructuración de nociones jurídicas relacionadas con las garantías constitucionales dirigidas no solo al ser humano en cuanto a sus derechos se refiere, sino también a favor de la naturaleza en cuanto a sus procesos, ecosistema, elementos y ciclos se refiere.

1. Las garantías políticas como garantías constitucionales: políticas públicas

El reconocimiento de garantías constitucionales en la vigente Constitución de la República (2008), permite afianzar al Ecuador como un Estado constitucional de derechos, justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, como lo estipula

su artículo 1°. Bajo esta concepción, Ecuador se constituye en un Estado conformado por órganos con atribuciones autónomas e independientes, con competencias preestablecidas que se convierten en barreras ante las arbitrariedades y abusos de poder, es decir, pesos y contrapesos para garantizar la preeminencia de los derechos y estabilidad del sistema constitucional democrático.

En términos generales, para poder hablar de garantías es necesario prever la existencia de un conjunto de derechos traducidos en facultades, entendidos como poderes subjetivos que representan a su vez los límites del accionar estatal (Montaña Pinto, 2011). Tales derechos o facultades deben ser protegidos, para ello, el orden jurídico, en sistemas democráticos de justicia y libre de autoritarismos, debe establecer un conjunto de mecanismos, vías o instrumentos jurídicos que hagan efectiva dicha protección, precisamente, ante este escenario aparecen las denominadas garantías que buscan evitar o reparar las violaciones que eventualmente puedan verificarse sobre algún derecho constitucional o internacionalmente reconocido.

En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador (2008) regula varios tipos de garantías constitucionales: garantías normativas, garantías jurisdiccionales, garantías institucionales, y garantías políticas o de políticas públicas.

Las garantías normativas, reguladas en el artículo 84 constitucional, refiere a la obligación que tienen la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa, traducidas en la adecuación, tanto formal como material, del ordenamiento jurídico a los derechos estipulados en el texto constitucional y en los tratados internacionales sobre la materia, y a toda norma que sea necesaria para garantizar la dignidad humana. En otros términos, se trata de principios y reglas que tiene por finalidad que los derechos estén efectivamente asegurados a través de las normas, dentro de tales principios destacan: la supremacía constitucional, el deber de respeto a los derechos y la obligación reparatoria (Montaña Pinto, 2011).

Las garantías institucionales, llamadas también extrajudiciales, tienen un cometido general de protección a los derechos, su fundamento se encuentra en el artículo 1° del texto constitucional dado que se trata de mecanismos destinados a asegurar de forma directa el contenido constitucional a través de principios como: la separación de los poderes públicos, el principio de legalidad, la autonomía de la Corte Constitucional, la vigencia y efectividad de la labor del Defensor del Pueblo, entre otros.

Las garantías jurisdiccionales cumplen su objetivo por medio de los órganos judiciales, toda vez que están representadas por acciones o instrumentos procesales cuya función es la tutela directa de los derechos constitucionales. Estas garantías encuentran regulación principal a partir del artículo 86 de la Constitución de la República (2008), en el cual

se regula el conjunto de reglas aplicables a este tipo de acciones, en el entendido que “Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 86, numeral 1). Estas garantías jurisdiccionales son: acción de protección, acción de hábeas corpus, acción de acceso a la información, acción de hábeas data, acción por incumplimiento, y acción extraordinaria de protección.

En cuanto a las garantías políticas, llamadas también garantías de políticas públicas, encuentran recepción constitucional en el artículo 85, el cual determina:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Por tanto, en Ecuador al hablar de garantías políticas se está haciendo referencia a la connotación de políticas públicas, las cuales, según mandato del constituyente, deben garantizar los derechos constitucionales. A este respecto, López Moya (2021) apunta que las políticas públicas configuran un elemento estratégico del accionar estatal, instituidas como garantías constitucionales, con la finalidad de resguardar el bienestar general. Se trata de acciones del gobierno, en ejercicio de la función ejecutiva en el marco de la Administración Pública. La comentada autora, asevera que esas políticas públicas representan acciones gubernamentales que deben estar orientadas al beneficio y bienestar de la población, cuyo diseño debe atender a las mismas necesidades sociales (López Moya, 2021).

A este tenor, Montaña Pinto (2011) expresa que ese reconocimiento de garantías políticas, por primera vez en la historia constitucional del mundo representa la vinculación de la existencia de derechos con la operatividad y obligatoriedad de implementar políticas públicas, a través de acciones

de gobierno, lo cual se verifica con la constitucionalización de la estrecha vinculación que en el Estado existe entre derechos y política.

En esta temática es menester mencionar la importancia transversal del régimen del buen vivir o *sumak kawsay* que soporta al Estado Ecuatoriano, el cual requiere "...que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 275). A tal efecto, Montaña Pinto (2011: 32) expresa:

...los derechos del *sumak kawsay* no solo están reconocidos taxativamente como derechos públicos subjetivos, con todas las garantías que ello implica, y en tanto tales como facultades jurídicas que hacen parte del patrimonio de las personas, sino que están definidos en el llamado régimen del buen vivir como obligaciones directas del Estado, sancionables mediante las garantías establecidas en el artículo 85 constitucional.

Las políticas públicas se caracterizan porque su objetivo básico es brindar bienestar a la población mediante la garantía de servicios básicos como salud, educación, calidad de vida, ambiente, alimentación, entre otros; además, la responsabilidad recae en primer término en los órganos de la Administración Pública, a quienes les corresponde su formulación, ejecución, evaluación y control. Estas políticas públicas normalmente tienen carácter temporal, dado que en la medida que cambian las necesidades en esa misma medida deben hacerse los ajustes necesarios, a fin de cumplir con su cometido social, económico, político, cultural o ambiental. En todo caso:

Dentro de la formulación que es el primer paso para el desarrollo de las políticas públicas y tras la identificación de la problemática, es imperioso elaborar posibles soluciones, en donde se seleccionan aquellos planteamientos que se consideren más acertadas para el control y erradicación del problema. Es decir, la elección de soluciones que deberán tener claro sus objetivos, con metas y con plazos definidos. Un principio clave del accionar del ejecutivo es el de "planificación" donde la actividad gubernamental está estructurada en base a objetivos (López Moya, 2021: 51).

En el proceso de estructuración de cualquier política pública, y por mandato del comentado artículo 85 de la Constitución de la República (2008), luego de la formulación y previa determinación de necesidades, los siguientes pasos son su ejecución, evaluación y control. La ejecución implica la puesta en marcha de las acciones predefinidas y que pretenden impactar en las necesidades identificadas. La evaluación alude a la medición o monitoreo de ese impacto mediante la gestión de resultados, para esto es importante tener claro las situaciones sobre las cuales van a incidir y así contar con indicadores que permitan determinar el alcance o no de

los resultados perseguidos. Por su lado, el control está relacionado con la verificación de recursos y resultados, es decir, si los recursos económicos, temporales, personales y materiales fueron correctamente implementados. El control como forma de demostración de transparencia, puede versar diferentes formas, puede ser control gubernamental, control fiscal, control judicial y control ciudadano o social.

En el orden jurídico ecuatoriano, lo referido al ejercicio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales, se encuentra regulado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Así, en referencia a lo comentado, el artículo 15 del mencionado Código (2010) establece:

La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.

Para la definición de las políticas se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, las leyes, en los instrumentos normativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en el reglamento de este código.

En todo caso, las políticas públicas entendidas como garantías políticas y, por consiguiente, como garantías constitucionales, tienen como fin último alcanzar el bienestar colectivo, lo cual se vislumbra como una forma de protección de los derechos, tanto humanos como de la naturaleza, mediante la satisfacción de las necesidades en un entorno regido por el buen vivir.

2. La naturaleza y sus derechos bajo el enfoque del Derecho Ecuatoriano

En este apartado es propicio insistir en la dicotomía entre antropocentrismo y biocentrismo, como fórmula necesaria para comprender el reconocimiento de derechos a la naturaleza en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Estas nociones referidas a la naturaleza, exigen entender que la concepción sobre la cual descansa la vigente constitución se encamina por el biocentrismo o ecocentrismo y se aleja de la visión antropocéntrica. El paradigma antropocéntrico concibe a la naturaleza como objeto de las relaciones jurídicas, por ende, el derecho ambientalista reconoce al ser

humano como centro del universo, mientras que la naturaleza es un ente útil para satisfacer las necesidades y, solo por ello, es que existen regulaciones para su protección y preservación (Bedón Garzón, 2016).

En contraposición, el paradigma biocéntrico o ecocéntrico propugna a la naturaleza y al ambiente como eje central de las cuestiones ambientales, otorgando valor intrínseco a la naturaleza con independencia de su utilidad, y se asume que el ser humano es parte de la naturaleza y su vida depende del funcionamiento de los sistemas ecológicos (Bedón Garzón, 2016).

La regulación clave se estatuye en el artículo 10 de la Constitución de la República (2008), en donde se reconoce que la naturaleza es sujeta de derechos. A tal efecto, en el ámbito ecuatoriano, la naturaleza o *Pacha Mama* involucra: "...donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 71).

Esta perspectiva biocéntrica se consolida con las regulaciones previstas en el Código Orgánico del Ambiente (2017), el cual prevé que los derechos de la naturaleza son los reconocidos en el texto constitucional, los cuales abarcan lo relacionado con el respeto integral de su existencia, su mantenimiento, su regeneración y su restauración (artículo 6).

Entonces, el contenido de los derechos de la naturaleza también se inserta en ese artículo 6 del Código Orgánico del Ambiente (2017), disposición que precisa el reconocimiento de tales derechos y que abarcan el respeto integral a la existencia y mantenimiento de la naturaleza, a su regeneración y restauración, además, plantea que para la garantía del ejercicio de estos derechos, tanto en la planificación como en el ordenamiento territorial, se deben incorporar criterios ambientales territoriales, los cuales deben ser definidos por la autoridad ambiental nacional.

En concreto, la Constitución ecuatoriana establece como derechos de la naturaleza: el derecho a la conservación integral (artículo 71), el derecho a la restauración (artículo 72), el derecho a la precaución de extinción de especies y no introducción de organismos genéticamente modificados (artículo 73), y el derecho a no apropiación de servicios ambientales (artículo 74). No obstante, este reconocimiento de derechos, se trata de derechos muy específicos y escasos que requieren regulación más amplia en textos legislativos o reglamentarios, sea en uno u otro caso, se debe garantizar la cualidad de sujeto de derechos de la naturaleza.

El derecho a la conservación integral implica una actitud abstencionista del Estado y del resto de los sujetos tanto públicos como privados, que involucra la exigencia de no llevar a cabo ninguna acción u omisión que pueda afectar, alterar o dañar de modo alguno la existencia de la naturaleza o sus ciclos vitales (Vernaza Arroyo y Cutié Mustelier, 2022). Este derecho

envuelve la protección integral de los ecosistemas, el respeto a su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, lo cual no limita la utilización de sus componentes para la satisfacción de las necesidades humanas, lo importante es la garantía del cuidado en el consumo de ciertos recursos naturales que no afecten su conservación (Bedón Garzón, 2016).

El derecho a la restauración tiene que ver más con una acción o una obligación de hacer, puesto que en caso de daños a la naturaleza debe procederse a su recuperación. En otros términos, el derecho a la restauración prevalece en situaciones de graves y severos impactos contra la naturaleza, por lo que el Estado debe: "...establecer los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptar las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas, con lo cual quedaría satisfecho el derecho de la naturaleza a su restauración" (Vernaza Arroyo y Cutié Mustelie, 2022: 292). El derecho a la restauración prevalece con independencia del derecho que pueden tener las personas o comunidades a ser indemnizadas o compensadas por daños directos o colaterales, causados como consecuencia del impacto negativo a la naturaleza.

A este respecto, Bedón Garzón (2016) plantea que la restauración presenta tres etapas: 1. mitigación, como medidas inmediatas para evitar un daño mayor cuando se produce un impacto ambiental; 2. remediación, como medidas y acciones tendientes a restaurar las afectaciones ambientales que se producen como consecuencia del desarrollo de actividades productivas o económicas; y, 3. restauración propiamente, como las acciones destinadas a recuperar los ecosistemas degradados o modificados a su estado original antes de la intervención de las actividades que causaron el impacto negativo sobre la naturaleza a fin de restablecer el equilibrio, ciclos y funciones naturales.

El derecho a la precaución de extinción de especies y no introducción de organismos genéticamente modificados, tiene como finalidad impedir la alteración de los ecosistemas y de sus ciclos naturales, ello mediante limitaciones o prohibiciones relacionadas con materiales genéticos que puedan modificar el patrimonio natural del país (Bedón Garzón, 2016).

El derecho a no apropiación de servicios ambientales alude a una restricción dirigida a todo ente público o privado, incluido el Estado, de apropiarse de servicios propios de la naturaleza. Los servicios ambientales son elementos de utilidad para el ser humano, pero cuyo aprovechamiento, uso, producción o prestación, deben ser reguladas por el Estado (Bedón Garzón, 2016).

Este reconocimiento de derechos a favor de la naturaleza como sujeto de derechos implica un avance normativo y jurídico sin precedentes, pero es imprescindible que esta normativa se operative, puesto que

no es suficiente la consagración constitucional, sino que es necesario la efectividad y eficacia de los derechos mediante políticas públicas de alto impacto que permitan verificar la vigencia de los mismos, así como su necesaria construcción doctrinal y jurisprudencial para tejer el substrato teórico en cuanto a su alcance y contenido, y de forma simultánea crear una cultura social, política y económica de aprendizaje y respeto a la naturaleza como sujeto detentor de derechos mediante prácticas y mecanismos de salvaguarda. Esto se considera necesario, puesto que:

En los estudios actuales, el abordaje de la naturaleza como sujeto de derechos aún es limitado y se enfoca en aspectos específicos de fundamentación o crítica de la novedad, sin llegar a etapas constructivas; de ahí que, ante este viraje, se generan diferentes expectativas y actitudes, desde el aplauso hasta la ridiculización. En ese contexto, las ciencias jurídicas tienen la obligación de buscar explicaciones que sean coherentes con el saber acumulado, a la vez de aportar nuevos conocimientos que permitan analizar a la naturaleza como sujeto de derechos (Vernaza Arroyo y Cutié Mustelier, 2022: 287).

Por otra parte, sobre los derechos de la naturaleza recae el principio de justicia y aplicación directa e inmediata, pues en caso de vulneración, no puede alegarse la inexistencia de normas jurídicas para de alguna manera justificar la violación de tales derechos, o para desechar alguna acción o negar su reconocimiento (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 1, numeral 3). Igualmente, a la naturaleza se le reconoce el principio de progresividad de los derechos, en el entendido que:

...el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 11, numeral 8).

Como contrapartida a estos derechos de la naturaleza, existen un conjunto de deberes comunes que deben ser atendidos por el Estado y las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y colectivos. Se trata de obligaciones calificadas como de interés público y que comprenden: el deber de respetar los derechos de la naturaleza y de utilizar de forma racional y sostenible los recursos naturales y sus bienes tangibles e intangibles; también, se prevé el deber de protección de los ecosistemas, lo cual implica su conservación y restauración, y que abarca el patrimonio natural nacional, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético el país; en tercer lugar, se prevé el deber de crear y fortalecer las condiciones propicias para las medidas de mitigación y adaptación ante el cambio climático; además, se preceptúa el deber de prevenir, evitar y reparar integralmente los daños ambientales y sociales; y, por último, se reconoce el deber de informar y denunciar a las autoridades competentes las actividades consideradas como contaminantes que produzcan o que

puedan producir daños ambientales (Código Orgánico del Ambiente, 2017, artículo 7).

3. Incidencia de las garantías políticas en la protección de los derechos de la naturaleza: políticas públicas de la naturaleza

El *Sumak Kawsay* como paradigma de vida reconocido en la Constitución Ecuatoriana soporta la interrelación biológica y cultural entre la naturaleza, el Estado y las personas, adjudicando al primero un conjunto de derechos y, a los segundos deberes y obligaciones para la vigencia de una armónica interrelación. Como se mencionó, el texto constitucional reconoce un conjunto de derechos a favor de la naturaleza, incluidos dentro del título destinado a los Derechos del Buen Vivir, el reto es que los mismos -existencia, conservación y restauración- sean protegidos, viabilizados y constatados.

En específico, el buen vivir o *Sumak Kawsay* se articula con el régimen de desarrollo, entre cuyos objetivos se prevé el:

Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 276, numeral 4).

En atención a estas previsiones constitucionales, las políticas públicas medio ambientales, que en ocasiones pasan por alto en la mayoría de los ordenamientos, en el caso ecuatoriano representan una de sus más importantes obligaciones, caracterizadas por la innovación para reafirmar los derechos de la naturaleza. Al respecto, Gudynas (2014: 120) expresa que:

Las políticas y la gestión ambiental estatal que surgen de esa constitución apuntan a ser transversales, participativas, descentralizadas, desconcentradas, transparentes y debidamente motivadas. Esto resulta tanto de artículos específicos, como precisiones sobre conservación, áreas protegidas, participación en la gestión ambiental, etc.

Como parte de estos procesos de estructuración de políticas públicas, en materia ambiental, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010, artículo 2), estipula como lineamiento para su aplicación la necesidad de contribuir al ejercicio de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, para lo cual se requiere una asignación equitativa de recursos públicos y la correcta gestión por resultados. Dichas políticas públicas, deben propiciar la convivencia armónica con la naturaleza, en atención a su recuperación y conservación.

Es imprescindible la aplicación de políticas públicas en materia ambiental adaptadas a los recursos existentes, con expectativas claras y alcanzables y con voluntades conciliadas, pues, la política pública significa el alcance de una específica acción ante una situación social, política, económica o ambiental deseada. La estructuración de políticas públicas obedece a:

...correlaciones de poder de los diversos actores sociales, y en el dilema de realizar planificación intelectual por objetivos, tecnocrática o política con interacción social y participación ciudadana. La política pública, por lo tanto, se reconoce como un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas, influyendo de manera decisoria en la formulación y legitimación de la agenda pública a través de un proceso de interlocución y comunicación democrática entre sociedad y gobierno (Zambrano Noles, Goyas Céspedes, Serrano Cayamcela, 2018: 235).

Así, en el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 (Secretaría Nacional de Planificación, 2021), dentro de las Directrices de la Estrategia Nacional, destaca la Directriz No. 2 relacionada con la Gestión del Territorio para la Transición Ecológica, cuyo eje central es precisamente la Transición Ecológica, como subsistema de ordenamiento territorial para la adaptación y mitigación del cambio climático, la preservación del ambiente y el manejo del patrimonio natural de forma sostenible.

Dentro de este eje se pueden identificar tres objetivos relacionados con la naturaleza y sus derechos, dentro de los cuales se especifican algunas políticas que requieren implementación para su alcance. Así, el objetivo 11: Conservar, restaurar, proteger y hacer uso sostenible de los recursos naturales, tiene como políticas: promover la protección y conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, así como el patrimonio natural y genético nacional; fomentar la capacidad de recuperación y restauración de los recursos naturales renovables; e impulsar la reducción de la deforestación y degradación de los ecosistemas a partir del uso y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

El objetivo 12: Fomentar modelos de desarrollo sostenibles aplicando medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, cuyas políticas están orientadas a: fomentar las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático; promover modelos circulares que respeten la capacidad de carga de los ecosistemas marinos, marino-costero y terrestres, permitiendo su recuperación; e implementar mejores prácticas ambientales con responsabilidad social y económica, que fomenten la concientización, producción y consumo sostenibles (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

Por su parte, el objetivo 13: Promover la gestión integral de los recursos hídricos, prevé como políticas las siguientes: proteger, regenerar, recuperar y conservar el recurso hídrico y sus ecosistemas asociados, por sistemas

de unidades hidrográficas; promover la gestión sostenible del recurso hídrico en todos sus usos y aprovechamientos; e impulsar una provisión del servicio de agua para consumo humanos y saneamiento en igualdad de oportunidades (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

Como se observa, existe correspondencia entre las propuestas de políticas públicas, en el marco de un plan macro de la Nación, y los derechos reconocidos a la naturaleza, el tema determinante es si en efecto se podrán concretar en la realidad, relativo a la ineffectividad del derecho ambiental por incumplimiento de las normas o desidia de las autoridades administrativas. Según Peña, citado por Pineda Reye y Vilela Pincay (2020, pág. 221), entre las causas de la ineffectividad de las políticas y normas que protegen la naturaleza se encuentran:

- Las constantes y aceleradas modificaciones de las normas ambientales no acompañadas de procesos derogatorios claros ni completos.
- Copia de normas y estándares de otros países que no responden a la realidad ambiental, social ni económica del país que los adopta.
- Aprobación de normas sin planes concretos para su aplicación y cumplimiento, que garanticen la existencia de capacidad técnica, institucional y presupuestaria para su efectiva implementación.
- Ratificación de tratados internacionales ambientales sin adaptación de la normativa interna a los nuevos requerimientos y obligaciones contraídas a través de su suscripción.
- Distanciamiento entre las normas promulgadas y las políticas ambientales adoptadas a nivel global, regional y local.
- Constantes antinomias entre legislación que regula el libre comercio y la inversión en relación a la normativa ambiental.

Para el provecho máximo de cualquier política pública que garantice los derechos de la naturaleza y minimicen esas causales de ineffectividad, es necesario aplicar criterios participativos con protagonismo de las comunidades con enfoques de equidad e identidad cultural, que involucren a los pueblos ancestrales, tanto en el diseño como en el desarrollo y evaluación de las políticas, así como en la emanación de normativas y procedimientos. Lo anterior se traduce en la puesta en marcha de políticas públicas ambientales suficientes, informadas y coherentes como mecanismos de garantías políticas compatibles con las garantías constitucionales.

Conclusiones

Las garantías constitucionales representan mecanismos de protección de derechos, caracterizadas por su reconocimiento en la Constitución de la República del año 2008 y por revestir distintas esferas: normativas, institucionales, jurisdiccionales y de políticas públicas. Estas últimas constituyen uno de los puntos de encuentro con la salvaguarda de los derechos de la naturaleza.

Las políticas públicas, o garantías políticas, formuladas, ejecutadas, evaluadas y controladas por el Estado y con participación protagónica de las comunidades, persiguen satisfacer necesidades públicas que pueden ser consecuencia de situaciones humanas o de la naturaleza. Por tanto, es perfectamente viable el dictado de políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de la naturaleza como resultado de la vigencia del Buen Vivir o el *Sumak Kawsay*.

El derecho a la conservación integral, el derecho a la restauración, el derecho a la precaución de extinción de especies y no introducción de organismos genéticamente modificados, y el derecho a no apropiación de servicios ambientales, son adjudicados a la naturaleza y, por consiguiente, pueden ser objeto de políticas públicas para su cuidado y protección, pero lo importante es la efectividad de las medidas, planes o programas que se implementen en el marco de alguna política pública, pues de nada vale su ejecución si no hay un efecto real en el mantenimiento de los procesos, ciclos y elementos de los ecosistemas, por eso se insiste que no es suficiente su regulación constitucional sino que es necesario que las políticas públicas proteccionista de los derechos de la naturaleza le den vida a sus ciclos, procesos y elementos, que impacten en las realidades naturales, que incidan en la cultura educativa de las comunidades, especialmente en las más vulnerables ante afectaciones ambientales.

Las políticas públicas ambientales deben ser estructuradas de tal manera que se adapten a los recursos existentes y a las necesidades previstas, con medidas claras y alcanzables y que exista voluntad política y social para su observancia y cumplimiento, bajo este esquema deben apuntar ese conjunto de políticas determinadas en los Objetivos del Eje de Transición Ecológica preceptuado en el comentado Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, con criterios de participación e inclusión, y respeto a la identidad cultural, todo esto se traduciría en la puesta en marcha de políticas públicas ambientales suficientes, informadas y coherentes como mecanismos de garantías políticas compatibles con las garantías constitucionales.

Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL. 2010. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial No. 306. 22 de octubre de 2010. Última reforma Tercer Suplemento del Registro No. 587. 20-XI-2021. Quito, Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2017. Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento No. 983. Quito, Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Suplemento Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008. Montecristi, Ecuador.
- BEDÓN GARZÓN, René. 2016. “Contenido y aplicación de los derechos de la naturaleza” In: *Ius Humani. Revista de Derecho*. Vol. 05, pp. 133-148.
- GUDYNAS, Eduardo. 2014. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales. Plural editores. Montevideo, Uruguay.
- LÓPEZ MOYA, Daniela. 2021. “Las políticas públicas como garantía de los derechos fundamentales” En: *Revista Sociedad & Tecnología*. Vol. 4 (S1), pp. 44-60.
- MONTAÑA PINTO, Juan. 2011. Apuntes sobre teoría general de las garantías constitucionales. En: J. Montaña Pinto, & A. Porras Velasco, Apuntes de derecho procesal constitucional. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC). Quito, Ecuador.
- PINEDA REYE, Cristhian; VILELA PINCAY, Wilson 2020. “La naturaleza como sujeto de derecho en el ordenamiento jurídico ecuatoriano” En: *Universidad y Sociedad*. Vol. 12, No. 1, pp. 217-224.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN. 2021. Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Secretaría Nacional de Planificación. Quito, Ecuador.
- VERNAZA ARROYO, Girard; CUTIÉ MUSTELIER, Danelia. 2022. “Los derechos de la naturaleza desde la mirada de los jueces en Ecuador” En: *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Vol. 49, No. 16, pp. 285-311.
- ZAMBRANO NOLES, Silvia; GOYAS CÉSPEDES, Lianet; SERRANO CAYAMCELA, Javier. 2018. “Políticas públicas en defensa de la naturaleza casuística y penalidad en Ecuador” In: *Universidad y Sociedad*. Vol. 10, No. 2, pp. 234-242.