



# UNIVERSIDAD DE CUENCA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

**“La Buena Gobernanza de los recursos naturales, especial referencia al recurso natural Agua en Cuenca-Ecuador. Análisis del caso Río Blanco.”**

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales.

Autor:

Edgar Francisco Bermeo Cabrera

CI: 0104567151

Director:

Fernando Andrés Martínez Moscoso, PhD.

CI: 0103793444

**Cuenca-Ecuador**

02/05/2019



## Resumen:

Este trabajo de investigación realiza un análisis del marco normativo y de políticas públicas nacionales e internacionales, en torno a la “Buena Gobernanza” de los recursos naturales, en el cual hace una especial referencia al recurso hídrico; al tratarse de una investigación exploratoria y por la importancia del caso, estudia este modelo de gobernanza en la aplicación práctica del caso “Río Blanco”. Metodológicamente se utilizó el método histórico, el método dogmático y la investigación al ser del tipo analítica, se realiza por medio de la herramienta entrevista semi estructurada (método delphi), para lo cual se eligió tres actores: un académico, un asesor del ente público y un líder social. De igual forma, se realizó una entrevista a los directivos de una Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento; y, un *focus group* a una comunidad de la ciudad de Cuenca. Los principales resultados que la investigación encontró fue que en el Ecuador, si bien constitucionalmente se otorga garantías a la naturaleza; a la vez, las necesidades socioeconómicas han llevado a que el propio cuerpo normativo, otorgue la facultad de explotar los recursos naturales, con el fin de precautelar la vida digna. Es aquí que la “Buena Gobernanza” de los recursos naturales es el equilibrio entre estas dos posiciones.

**Palabras claves:** Buena Gobernanza. Recursos Naturales. Recursos Hídricos. Derecho al Agua. Río Blanco.



**Abstract:**

This research work makes an analysis of the regulatory framework, as well as, national and international public policies, about the "Good Governance" of natural resources, with special reference to the water resource; and, because it is an exploratory research and based on the importance of the case, it studies this model of governance in the practical application of the "Río Blanco" case. In the methodology, the historical method and the dogmatic method are applied. As the research is analytical, it is performed by the semi-structured interview tool (delphi method), then three actors were selected: an academic, an adviser of the public entity and a social leader. Moreover, an interview was developed with the directors of an Administrative Board of Drinking Water and Sanitation; and a focus group in a community of Cuenca city. The main results that the investigation found were that in Ecuador, while the Constitution establishes guarantees to the nature; at the same time, the socio-economic needs have led the regulatory body itself to grant the power to exploit natural resources, in order to safeguard the decent life. In this sense, the "Good Governance" of natural resources is the balance between these two positions.

**Keywords:** Good Governance, Natural Resources, Water resources, Water Law, Rio Blanco.



## Índice del Trabajo

<b>Introducción</b> .....	11
<b>Metodología</b> .....	13

### CAPÍTULO 1

#### Marco normativo y de políticas públicas de los recursos naturales en el Ecuador

<b>1.1 Análisis Constitucional</b> .....	<b>16</b>
1.1.1 Los Derechos de la Naturaleza.....	18
1.1.2 El Sumak Kawsay.....	21
1.1.3 Sectores Estratégicos.....	24
1.1.3.1 Sector Estratégico Energía.....	26
1.1.3.2 Sector Estratégico Telecomunicaciones.....	27
1.1.3.3 Sector Estratégico Hidrocarburos.....	28
1.1.3.4 Recursos naturales no renovables- Minería.....	29
1.1.3.5 Sector Estratégico Agua.....	30
<b>1.2 Análisis de la Gobernanza y Gobernabilidad de los recursos.</b>	
1.2.1 Gobernanza y Gobernabilidad.....	31
1.2.2 Aplicación de la Gobernanza.....	33
1.2.2.1 Aplicación de la Gobernanza a nivel Internacional.....	33
1.2.2.2 Aplicación de la Gobernanza en el Ecuador- modelo de la Junta Administradora de Agua y Saneamiento de Patamarca. Cuenca-Ecuador.....	35
1.2.3 Teorías Relacionadas con Gobernanza.....	36

### CAPÍTULO 2

#### Gobernanza de los Recursos Naturales.

<b>2.1 Recursos Naturales y sus particularidades</b> .....	<b>40</b>
2.1.1 Naturaleza.....	40
2.1.2 Biodiversidad. ....	41
2.1.3 Patrimonio natural y ecosistemas.....	42



2.1.4 Suelo.....	42
2.1.5. Biosfera, ecología urbana y energías alternativas,.....	43
<b>2.2 Casos de Conflictividad.....</b>	<b>43</b>
<b>2.3. Gobernanza de los Recursos Hídricos.</b>	
2.3.1 Análisis de la Normativa Internacional sobre la gobernanza de los Recursos Hídricos.....	45
2. 3.2 Jurisprudencia internacional de casos relevantes.....	50
2.3.3 Análisis de Normativa Nacional.....	51

### CAPÍTULO 3

#### **Las dificultades de la implementación de la Gobernanza en el Ecuador: estudio a partir del análisis del caso Río Blanco.**

<b>3.1 Problemática entre el recurso hídrico y la minería. Caso Azuay.....</b>	<b>57</b>
<b>3.2 Caso de análisis Río Blanco.....</b>	<b>59</b>
3.2.1 Mapeo e identificación de la zona del caso analizado.....	59
3.2.2 Trámites administrativos realizados por la empresa minera.....	60
3.2.3 Tensiones encontradas.....	61
3.2.4 Análisis del JUICIO Nro. 01333-2018-03145.....	69
3.2.4.1 Medida Cautelar- Acción de Protección y Contestación...	69
3.2.4.2 Amicus Curiae.....	72
3.2.4.3 Sentencias de Primera y Segunda Instancia.....	75
<b>3.3 Resultados obtenidos del Análisis del caso Río Blanco.....</b>	<b>78</b>
3.3.1 Uso de recursos hídricos.....	78
3.3.2 Falta de conocimiento respecto a la problemática.....	79
3.3.3 Organicidad y Conflictividad.....	80
3.3.4 Normatividad.....	82



**CAPÍTULO 4**  
**Conclusiones.**

4.1 Principales Conclusiones.....	84
4.1.1 Sobre el marco normativo y de políticas públicas.....	84
4.1.2 Gobernanza de los recursos naturales.....	85
4.1.3 Análisis del caso de Estudio.....	85
4.1.4 Conclusión final.....	87

**Apartado**

1. Bibliografía.....	89
2. Referencia Legal.....	93
3. Principales Abreviaturas utilizadas.....	96
4. Índice de Gráficos, Mapas, Tablas y Flujograma.....	97
5. Anexos.....	98



## Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

---

Edgar Francisco Bermeo Cabrera, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación “La Buena Gobernanza de los recursos naturales, especial referencia al recurso natural Agua en Cuenca-Ecuador. Análisis del caso Río Blanco”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 15 de abril de 2019.

EDGAR FRANCISCO BERMEO CABRERA

C.I: 0104567151



Cláusula de Propiedad Intelectual

---

EDGAR FRANCISCO BERMEO CABRERA, autor del trabajo de titulación "La Buena Gobernanza de los recursos naturales, especial referencia al recurso natural Agua en Cuenca-Ecuador. Análisis del caso Río Blanco", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 10 de abril de 2019

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Edgar Bermeo Cabrera", written over a horizontal line.

EDGAR FRANCISCO BERMEO CABRERA

C.I: 0104567151





# Dedicatoria

A Edgar y Priscila, que han luchado desde muy jóvenes para que yo consiga todo lo que me he propuesto.

A Christian y Renato, por su constante apoyo y cariño.

A Pamela, que con su entrega y amor supo ser mi fiel compañera en este camino. Te amo.

Francisco



# Agradecimiento

Por ser el espacio oportuno quisiera agradecer:

A Francisco y Cecilia, mis segundos padres que siempre me han ayudado y han estado conmigo a pesar de cualquier dificultad.

A Fausto, quien siempre tiene un buen consejo a pesar de la distancia.

A Xavier, Diana y Adrián; mis grandes amigos, que han sido un gran sustento, les debo demasiado.

A esos amigos que hice en la Universidad y futuros colegas Cristina y Sebastián; siempre contarán conmigo.

A Fanny y Adriana, con quienes he compartido mucho, gracias por su ayuda y buenos consejos.

A mí querida Universidad de Cuenca, que por los últimos años se ha convertido en mi segundo hogar.

A los docentes de la Facultad de Jurisprudencia, de los cuales he aprendido tanto, de forma especial al doctor Andrés Martínez Moscoso, quien más que un docente, se ha convertido en un gran amigo que me apoyado en mi desenvolvimiento en la vida académica.

Gracias, que sin ustedes este paso en mi vida, no sería igual.



## Introducción

El proyecto de investigación explora la “Buena Gobernanza” de los recursos naturales, con una especial referencia al recurso natural agua en Cuenca-Ecuador, para lo cual realiza un estudio doctrinario, así como jurídico, teniendo en cuenta que el Ecuador por medio de la Asamblea Constituyente de 2007 elaboró la Constitución de la República del Ecuador, la que fue aprobada en 2008, cuerpo normativo considerado de nueva data, el mismo fue uno de los pioneros en el mundo en reconocer como sector estratégico a la biodiversidad, le otorgó mayor protección a la naturaleza al considerarla como sujeto de derechos y consideró al agua como derecho humano y fundamental, contemplando de esta manera un rol diferente en la gestión de recursos naturales.

La Constitución ecuatoriana se caracteriza por su rol garantista de los recursos naturales y los derechos de la naturaleza; sin embargo, como fue plasmada por los constituyentes, tiene otra cara, ya que por un lado protege a la naturaleza; pero, por otro considera como propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y en general los productos que en estos se encuentren; así también, el Estado podrá hacer uso de ellos fundamentándose en garantizar las condiciones de vida digna, es decir buscando la explotación de los recursos para subsistir, replicando un modelo neo desarrollista.

Así, se concibe dos visiones diferentes, por un lado la perspectiva biocentrista, garantista de derechos de la naturaleza; y, por otro lado una posición antropocentrista, buscando un desarrollo sostenible, bajo la convicción de explotar los recursos naturales como medio para alcanzar el buen vivir, bajo parámetros contemplados en la normativa nacional, pero violentando la cara garantista de la propia Constitución.

En base de esto, se evidencia una problemática latente, pues el legislador constituyente no detalló que ocasionaría en un caso de que las dos posiciones se encontraran en un espacio determinado; es por esto que esta investigación al ver la importancia que amerita el tema, analiza el caso de Río Blanco con la intención de encontrar un punto de equilibrio entre las visiones planteadas.

Para ello, inicia con un estudio metodológico a través del cual se presentan los documentos analizados, así como las técnicas de recolección de datos utilizados y las herramientas que permitieron obtener datos cuantitativos y cualitativos sobre el tema.



Por su parte, al situar la investigación en la República del Ecuador, se toma como estudio de caso Río Blanco (primer proyecto de minería industrial a mediana escala que entraría a producir), para lo cual se plantea como pregunta de investigación: ¿La “Buena Gobernanza” del recurso natural agua, es el punto de equilibrio entre la protección de los recursos naturales desde una visión biocentrista y la explotación de estos recursos desde la óptica neo desarrollista con el fin de precautelar la vida digna?.

Para generar una respuesta, el presente informe está estructurado en tres capítulos. En el Capítulo I, se realiza un análisis Constitucional y del marco teórico sobre los derechos de la naturaleza, el *sumak kawsay* y los sectores estratégicos; y, un análisis de la gobernanza y gobernabilidad de los recursos, aplicación de la gobernanza y las teorías relacionadas con la temática para así entender el marco normativo y de políticas públicas de los recursos naturales en el Ecuador.

En el Capítulo II, procede al estudio de los recursos naturales y la particularidad de cada uno, identifica los casos de conflictividad referentes a la gobernanza de los recursos naturales, al referirse al recurso natural agua, desarrolla la gobernanza de este recurso y su problemática con la minería.

Finalmente, el Capítulo III, realiza un análisis de las dificultades de la implementación de la Gobernanza en el Ecuador, un estudio a partir del análisis del caso Río Blanco; para lo cual utiliza las herramientas de investigación necesarias para comprobar la hipótesis: En el Ecuador, por medio de la Constitución de la República del Ecuador se otorga garantías a la naturaleza; pero, las necesidades socio-económicas han llevado a que en el propio cuerpo normativo otorgue la facultad de explotar los recursos naturales, con el fin de precautelar la vida digna y conseguir llegar al buen vivir, es así que se contempla a la “Buena Gobernanza” de los recursos naturales, como el equilibrio entre estas dos posiciones.



## Metodología Empleada

La metodología de este trabajo de investigación es del tipo cualitativo; por medio del método histórico, por el cual se incorpora métodos de la ciencia histórica al análisis jurídico, utilizando en este caso la periodificación, estudio que contempla los hechos en un periodo de tiempo determinado, en lo cual revisa el avance de la normatividad y los cambios de modelos de gobierno que se han dado al pasar del tiempo en lo referente a la “Buena Gobernanza” de los recursos naturales, con una especial referencia sobre el recurso hídrico; por el método dogmático, que revisa las nociones generales sobre el tema, la exégesis, con la que realiza la interpretación del texto normativo, la sistematización, con la que relaciona las normas con la experiencia obtenida de los hechos jurídicos y la tópica, que sirve para dar solución al hecho jurídico en cuestión, este estudio se realiza en lo referente a los derechos de la naturaleza, *sumak kawsay* y sectores estratégicos; de igual modo sobre la gobernanza de recursos naturales y concluye con el análisis de la gobernanza del recurso hídrico.

La investigación al ser del tipo analítica, para obtener información que corresponde al caso de análisis estudiado, ocupa la herramienta entrevista de acuerdo al método *delphi*, que es el uso de preguntas abiertas, como una conversación flexible, pero a la vez sin intentar manipular o dirigir las respuestas, estas entrevistas deben ser realizadas a expertos en el tema, por lo que los actores elegidos por el trabajo de titulación fueron: por parte de la academia, la doctora Ana María Bustos, dedicada a temas de gobernanza y gobernabilidad de los recursos; el doctor Carlos Fernández de Córdova, asesor jurídico de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA); Yaku Pérez Guartambel, como actor social, destacado por su participación como líder social de la comunidad de Molleturo. La investigación eligió a los entrevistados por la actividad que realizan y por su representación en sus sectores. Con estas entrevistas se logró obtener información primaria sobre la temática y entender las visiones que tiene: la academia, el sector público y lo social. A la vez, para que el estudio tenga relación con la aplicación de la gobernanza como tal, se presenta una entrevista realizada a los directivos de la Junta Administradora de Agua y Saneamiento de Patamarca; y, un *focus group*, que consiste en un grupo focal con el fin de obtener datos sobre el comportamiento social por un tema determinado, realizado a la comunidad de Parcoloma, ubicada en la parroquia Octavio Cordero de la ciudad de Cuenca, con los que se obtuvo información sobre la organización de la misma y así se logró dilucidar su modelo de gobierno y su respectivo actuar.



Por último, analiza el caso: Juicio Nro. 01333-2018-03145- acción de protección, caso Río Blanco, dilucidando la actividad de los diferentes actores: políticos, sociales y la comunidad en general, las tensiones encontradas entre ellos y la conflictividad y desarrollo del caso, para lo que toma como variables: el **Uso de recursos hídricos; Falta de conocimiento respecto a la problemática: Organicidad y Conflictividad; y Normatividad**. Dentro de la variable **uso de recursos hídricos**, estudia los indicadores: destino del agua, valorar económico total, foco de contaminación y contaminación indirecta; en la variable **falta de conocimiento respecto a la problemática**, los indicadores: población educativa y campañas (socialización); en la variable **organicidad y conflictividad**, los indicadores: relaciones vecinales, actores políticos y actores sociales; y, de la variable **normatividad**, los indicadores: competencia, necesidad nacional y decisión ciudadana.



# Capítulo I

---

## **1. Marco normativo y de políticas públicas de los recursos naturales en el Ecuador.**



## SUMARIO:

1. Marco normativo y de políticas públicas de los recursos naturales en el Ecuador. 1.1 Análisis Constitucional. 1.1.1 Los Derechos de la Naturaleza. 1.1.2 El Sumak Kawsay. 1.1.3 Sectores Estratégicos. 1.1.3.1 Sector Estratégico Energía. 1.1.3.2 Sector Estratégico Telecomunicaciones. 1.1.3.3 Sector Estratégico Hidrocarburos. 1.1.3.4 Recursos naturales no renovables- Minería. 1.1.3.5 Sector Estratégico Agua. 1.2 Análisis de la Gobernanza y Gobernabilidad de los recursos. 1.2.1 Gobernanza y Gobernabilidad. 1.2.2 Aplicación de la Gobernanza. 1.2.2.1 Aplicación de la Gobernanza a nivel Internacional. 1.2.2.2 Aplicación de la Gobernanza en el Ecuador en el Ecuador- modelo de la Junta Administradora de Agua y Saneamiento de Patamarca. Cuenca-Ecuador. 1.2.3 Teorías Relacionadas con Gobernanza.

### **1. Marco normativo y de políticas públicas de los recursos naturales en el Ecuador.**

#### **1.1 Análisis Constitucional.**

La República del Ecuador es un país que ha tenido a lo largo del tiempo veinte constituciones y pareciera que con ello se han dado grandes innovaciones; sin embargo, no refleja su avance constitucional, sino su inestabilidad política (Ayala, 2004), donde los Gobiernos de turno han utilizado el texto constitucional con el fin de acoplar su modelo o su ideología.

El último proceso constitucional, data del año 2007, la Asamblea Constituyente del Ecuador elaboró la Constitución de la República del Ecuador, aprobada en 2008 y vigente en la actualidad, este cuerpo normativo fue uno de los pioneros en el mundo en otorgar derechos a la naturaleza (Título II, Capítulo VII, CRE), debido a que considera a la misma como sujeto de derechos (art. 10, CRE), reconoce a la biodiversidad como sector estratégico (art. 313, CRE) y considera al agua como derecho humano fundamental (art. 12, CRE); con una característica de garantista (art. 218, CRE).

Sin embargo, Ecuador incorpora temas sobre la protección de la naturaleza por primera vez en la Constitución Política del Ecuador del año 1978, con reforma en el año 1994, otorgando el derecho a los ciudadanos a vivir en un ambiente saludable y libre de contaminación, así como incorporar la obligación del Estado de garantizar el desarrollo sostenible. Así también, en la Constitución Política del Ecuador de 1998, la protección del medio ambiente se convirtió en un





deber fundamental del Estado, el concepto de desarrollo sostenible se convirtió en una idea transversal.

El desarrollo constitucional que estableció la Constitución ecuatoriana de 2008 en temas ambientales, se ve reflejado en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza (pionera en el mundo en este aspecto); en el cuerpo normativo existen varios artículos dentro de la misma que regulan el uso y manejo del agua (art. 261, CRE), donde se destina la competencia sobre los recursos minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales, las áreas naturales protegidas y los recursos naturales exclusivamente al Estado.

Así también, reconoce al agua como patrimonio nacional estratégico de uso público (art. 318, CRE), el cual es de dominio inalienable e imprescriptible del Estado; y, constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos; hace mención en cuanto a la gestión del agua, a la posibilidad de ser prestada de forma exclusivamente pública, comunitaria o por una alianza pública-comunitaria. Según Andrés Martínez, este recurso ha sido aprovechado por las culturas aborígenes y andinas, tanto para el uso y consumo, como para el riego y situaciones relacionadas con actos ceremoniales (Martínez, 2017); así también, el autor citado considera que este desarrollo normativo constitucional, garantiza a la ciudadanía la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico por parte del Estado, que de igual manera dentro el texto constitucional contempla la sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano (art. 411, CRE). Por lo antes mencionado, se otorga un rol diferente en la gestión de recursos naturales, en especial al recurso hídrico.

Por otro lado, si bien la Constitución de la República de Ecuador, se caracteriza por su rol garantista de los recursos naturales y los derechos de la naturaleza; a la vez atribuye como posibilidad constitucional la explotación de recursos naturales. Estipulando que el Estado tiene la propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable de los recursos naturales no renovables y, en general los productos que en estos se encuentren (art. 368, CRE); y, así también el Estado podrá hacer uso de ellos fundamentándose en la protección y en garantizar las condiciones de vida con dignidad (art. 407, CRE), el aprovechamiento de los recursos para subsistir (art. 318, CRE), replicando un modelo neo desarrollista.



De esta manera, se concibe dos visiones diferentes, por un lado la perspectiva biocentrista<sup>1</sup>, garantista de derechos de la naturaleza; y, por otro lado una posición antropocentrista<sup>2</sup>, en la búsqueda de un desarrollo sostenible, bajo la convicción de explotar los recursos naturales bajo parámetros contemplados en la normativa nacional, pero violentando la cara garantista de la propia Constitución. Presentando una problemática, pues por un lado se encuentra la posibilidad de explotar los recursos naturales como medio para la subsistencia; y, por otro las excesivas garantías de la naturaleza. Por lo cual, este trabajo de titulación realiza un análisis sobre los derechos de la naturaleza, el *sumak kawsay* y sobre lo relevante a los sectores estratégicos.

### 1.1.1 Los Derechos de la Naturaleza.

La Constitución de 2008 trajo consigo grandes innovaciones en el marco proteccionista de derechos, con una evolución en la regulación sobre la naturaleza, teniendo en cuenta que es un país que por su localización geográfica y su riqueza en especies endémicas se ha destacado por ser mega diverso (Mittermeier y Goettsch, 1997). Por lo concerniente, se da un reconocimiento de la naturaleza como bien jurídico protegido (Lorenzetti, 2011); y, a la vez se relaciona con el ser humano al precautelar sus derechos. Además, contempla a la naturaleza como sujeto de derechos, esta visión está apegada a la Hipótesis de Gaia<sup>3</sup>, fundamentada en que la naturaleza a pesar de no tener conciencia, es un ente viviente, que se autorregula, sin embargo, por el accionar depredador humano no puede encontrar el equilibrio que lo caracteriza; por estos antecedentes la naturaleza debe ser protegida.

Así, la Constitución ecuatoriana se convierte en el punto de partida para un cambio de paradigma clásico, que concibe a la naturaleza como un objeto; dejando florecer la cosmovisión indígena, con el desarrollo de la protección de la Pachamama; pues, el desarrollo normativo no sólo se encuentra en ciertas disposiciones, ya que desde el preámbulo menciona que: “celebrando a la naturaleza, la Pachamama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia (...) Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*,” (Constitución de la

---

<sup>1</sup> Biocentrista: Teoría apegada a la moral, donde todo ser vivo, incluyendo a la naturaleza, se merecen respeto, la naturaleza en el centro y dentro de esta el hombre. (Peña y Lilo, 2011)

<sup>2</sup> Antropocentrista: Teoría con fundamento en el ser humano como centro de todo accionar. (Peña y Lilo, 2011)

<sup>3</sup> Hipótesis de Gaia: Elaborada por James Lovelock, en la cual considera que tanto el planeta, seres humanos, animales, plantas y demás son un súper organismo que convive en conjunto, no basado en la individualidad.



República del Ecuador, 2008: Preámbulo), contemplando la idea del constituyente de cambiar el paradigma.

El texto constitucional reconoce que la naturaleza tiene derechos y la misma "...será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución" (Constitución de la República del Ecuador, 2008: art.10). Destacando el derecho a que se le respete de forma integral desde su existencia y generación cíclica, en base a que la Pacha Mama<sup>4</sup> es donde se reproduce y realiza la vida (art. 71, CE).

Es decir, "estos derechos defienden el mantenimiento de los sistemas de vida, los conjuntos de vida. Su atención se fija en los ecosistemas, en las colectividades, no en los individuos. Se puede comer carne, pescado y granos, por ejemplo, mientras se asegure que quedan ecosistemas funcionando con sus especies nativas" (Acosta y Martínez, 2011: 353). En lo referente al Código Orgánico del Ambiente, a continuación CODA, consta este tema en seis títulos, en los que se encuentra los instrumentos, mecanismos y responsabilidades relacionados con la calidad ambiental, temas que se encontraban reguladas hasta el 2018 en la ya derogada Ley de Gestión Ambiental.

Pero, si la naturaleza es sujeta de derechos, ¿cómo puede auto tutelarse?, ya que a pesar de ser un súper organismo, sigue siendo un ente que no se puede comunicar, ni representarse por sí sólo, ante esto el propio constituyente planteó que "Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza" (Constitución de la República del Ecuador, 2008: art. 71). Donde todas las personas tienen la responsabilidad de precautelar y preservar un ambiente sano (art. 83.6, CRE), accionar que se vuelve objetivo (art. 276.4, CRE) del régimen de desarrollo<sup>5</sup>.

Pero, esta innovación constitucional ha sido criticada, Farith Simon considera que la naturaleza no es un "ente que tiene la capacidad para ser sujeto de las normas jurídicas (activa o pasivamente)" (Valencia y Ortiz, 2008); sin embargo es sujeto de derechos por la potestad soberana que tiene cada país. (Simon, 2013)

---

<sup>4</sup> Pacha Mama: Concepto que viene de la lengua quechua, que significa Madre Tierra y viene de los Incas, sinónimo de Mama Pacha representada por el planeta Tierra.

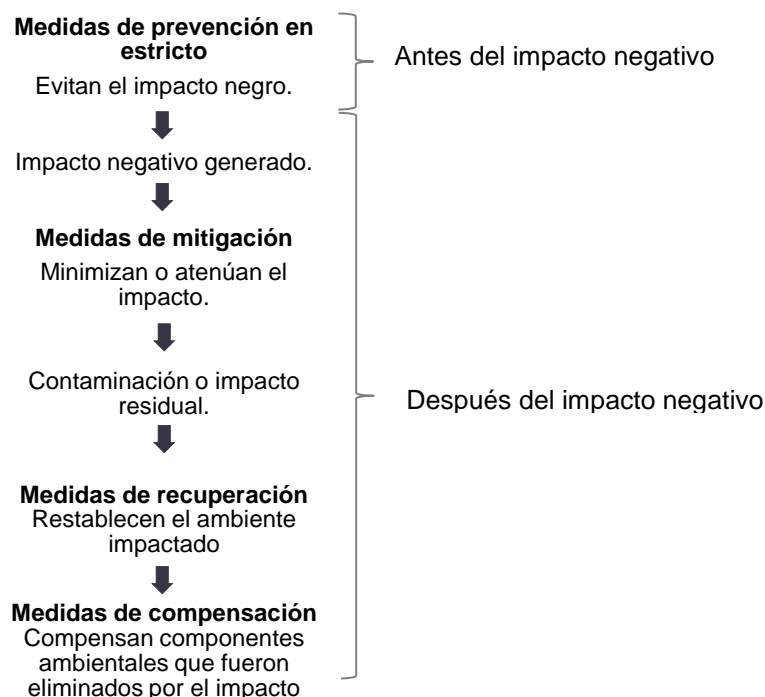
<sup>5</sup> Régimen de desarrollo: conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del Sumak Kawsay.



El derecho a la restauración es uno de los derechos constitucionales, para que este se cumpla, se deben realizar los procesos de mitigación y remediación. Sobre mitigación, es entendida como las “acciones orientadas a atenuar o minimizar los impactos negativos que un proyecto haya generado sobre el ambiente” (Torrejón, 2015: 131). Regulado en la CODA, como los mecanismos o acciones de adaptación ante los impactos y deterioros ambientales (Código Orgánico del Ambiente, 2018).

En el marco constitucional consta que en los casos de impacto ambiental grave o permanente, el Estado es quien debe establecer las medidas para mitigar las consecuencias ambientales, teniendo en cuenta los principios de prevención y precaución. Estas medidas serán la realización de 1. Contingencia, mitigación y corrección; 2. Remediación y restauración; 3. Compensación e indemnización; y, 4. Seguimiento y evaluación; materializadas en el CODA. Por lo consiguiente la remediación es una de las medidas tomadas por el Estado con el fin de mitigar un impacto ambiental causado; entendida así, son las medidas de prevención y reparación integral de los daños ambientales (Ver Gráfico Nro.1).

**Gráfico Nro. 1: Medidas de Mitigación.**



**Fuente:** Revista Círculo de Derecho Administrativo,  
**Elaboración:** Vera Torrejón.



En caso de existir un daño ambiental trascendental que pueda generar impactos que alteren organismos y ecosistemas, la Constitución contempla que el Estado debe ser quien aplique las medidas de precaución y restricción. Además, que los sujetos de derechos<sup>6</sup> tienen la posibilidad de beneficiarse de estos recursos; pero, a la vez les prohíbe la apropiación de los mismos. Sin embargo, pese al cambio de paradigma, esta descripción netamente dogmática pareciera sólo contemplado desde la teoría, siendo insuficiente en la práctica para mitigar los efectos de los daños a la naturaleza (Melo, 2011).

### 1.1.2 El Sumak Kawsay.

El modelo de desarrollo proviene de una idea occidental de progreso, traída por el ex Presidente de los Estados Unidos de Norte América, Harry Truman, que en el discurso<sup>7</sup> que dio en su acto de posesión, expuso que guiará el progreso de su país, en base al “desarrollo”, catalogando a la mayoría de los países del mundo como subdesarrollados; e, instando a que tiene que cursar por el mismo camino si buscan el desarrollo. “Así, desde entonces se proyectó con fuerza esta suerte de mandato al resto del mundo. Esta metáfora: el desarrollo, tomada de la vida natural, se transformó en una meta a ser alcanzada por toda la Humanidad” (Acosta, 2015: 302).

Pero, Truman propuso la división del mundo, dividiendo los grandes países industrializados, los países en vías de desarrollo y los subdesarrollados; planteando la idea de cooperación mundial, que los países desarrollados colaboren con los otros países con el fin de incrementar su nivel de vida. Al contrario de esto lo que se busca es el aprovechamiento económico de los países desarrollados, en base a la explotación de los recursos de los otros países, que con el fin de llegar al progreso en base al desarrollo no contemplaron la idea de los impactos socio ambientales. Así, el desarrollo es la búsqueda de un nuevo nivel de vida; sin embargo, para los países del sur del continente, en especial Ecuador, Paraguay y Bolivia, esta idea no pudo aplicarse, por su sesgo andino basado en la ancestralidad de sus pueblos.

---

<sup>6</sup> Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades

<sup>7</sup> En el punto cuatro de su discurso expuso que: “...debemos embarcarnos en un nuevo programa que haga disponibles nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial para la mejora y crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones que se acercan a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en la historia, la humanidad tiene los conocimientos y habilidades para aliviar el sufrimiento de esas personas.



Ante esto, surge una teoría, como contraposición del “desarrollo”, el *sumak kawsay* o buen vivir en Ecuador y *sumak Qamaña* o vivir bien en Bolivia, teorías que están basadas en la cosmovisión de los pueblos andinos, con la idea de la búsqueda de su felicidad, pero no en el interés económico, sino en principios y valores, contribuyendo a la sociedad y a la vez a los individuos que la componen, siempre teniendo en cuenta la armonía con la naturaleza. De tal manera que, “[...] el Buen Vivir, este antiguo y nuevo paradigma heredado de nuestros ancestros, abre la puerta para el cultivo de una nueva sociedad y se proyecta con fuerza en los diferentes debates realizados en diferentes partes del mundo” (Huanacuni, 2010: 2).

Esta idea propugna el retorno a la construcción basada en alternativas de vida, desde una perspectiva ancestral, no sólo desde la cosmovisión andina, sino también con un apego a principios filosóficos y en conceptos que han nacido de la construcción de los fundamentos feministas, ecologistas, entre otros; de esta forma, esta teoría nace como resultado de la destrucción ambiental a la que está llevando el llamado desarrollo. Con esta idea, se relaciona a la naturaleza, ya que se ha mal utilizado los recursos no renovables para obtener réditos económicos. Sobre esto, Kenneth Boulding, considera que quien piensa que el desarrollo basado en el crecimiento exponencial, con el aprovechamiento de la naturaleza de por medio, durará siempre, está loco.

Así el Buen Vivir “en tanto filosofía de vida, abre la puerta para construir un proyecto emancipador” (Acosta, 2010: párrafo 88). Entendido así, es un modo de vida indígena de los pueblos que no han cambiado su forma de ver la vida a una visión capitalista, distanciándose de las tradiciones que tenían. Este modelo no engloba tener que volver a lo comunitario, sin tecnología y demás; lo que busca es una construcción de forma de vida en base a lo tradicional, los valores y principios que han permitido a estas comunidades sobrevivir por medio de su sabiduría práctica. Estas nociones se reproducen en América, ya sea, en la Constitución de la República del Ecuador, con el desarrollo del buen vivir o *sumak kawsay*; o, en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, con el desarrollo del vivir bien o *sumak qamaña*; o, incluso nociones similares que vienen de los pueblos indígenas andinos como de los guaraníes en Paraguay o los mapuche en Chile.

Este concepto es analizado por la doctrina como un concepto de comunidad, donde nadie puede ganar si su vecino no gana. La concepción capitalista es exactamente lo opuesto: para que yo gane, el resto del mundo tiene que perder (De Sousa Santos, 2010). Así también Tortosa,



identifica al buen vivir como si fuera una oportunidad para vivir en sociedad, basado en una convivencia armónica con la naturaleza, compenetrando esa idea al conocimiento que se tiene de los diversos pueblos indígenas (Tortosa, 2011). De esta forma la armonía de la sociedad con la naturaleza nace de un complejo e intrínseco nexo entre el buen vivir y la naturaleza, pues de acuerdo a la idea de “desarrollo”, la naturaleza está subordinada al ser humano a tal punto que es utilizada para alcanzar sus fines e intereses socio- económicos (Peña y Lilo, 2011), esto no es sostenible, ya que el aprovechamiento no se da siguiendo las precauciones necesarias del caso, sino lo que buscan es abaratar costos con el fin de alcanzar mayor ganancia (Sanz, 2005).

El gran daño que ha sufrido el ambiente en este tiempo, ha producido que la mayor parte de países se preocupe por el tema, pues temen que este llamado progreso termine con la vida del ser humano (Novo y Zaragoza, 2006); así, muchos se vieron obligados a considerar a la naturaleza, ya no como secundaria sino como el centro y al ser humano como parte de ella. Es por esto que con los derechos de la naturaleza no se busca impedir que se dé el aprovechamiento de los recursos naturales, más bien que la explotación de los recursos se realice, pero tomando todas las consideraciones del caso, para así evitar un daño al ambiente y garantizar la restauración y remediación de la naturaleza.

En el Ecuador, se observa en cinco momentos trascendentales para el avance normativo; en la reforma constitucional de 1994, que instauro la protección de las personas a vivir en un ambiente sin contaminación; mientras que, en la Constitución Política del Ecuador de 1998 ya contempla el derecho a vivir en un medio ambiente sano, pero en estos dos momentos se dilucida la idea de protección a la persona (visión antropocentrista), pues podía perjudicarse con el impacto que la contaminación; por otro lado el buen vivir en el Ecuador viene de una corriente filosófica, ingresó en el 2007 con el Movimiento político PAÍS, que implementó el buen vivir en el desarrollo de la planificación, así se desarrolló el Plan Nacional de Desarrollo del 2007-2013, buscando el cambio de la matriz productiva en base al buen vivir; se constitucionalizó el buen vivir en el año 2008; de igual manera siguiendo la planificación nacional se formuló el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, con la búsqueda de un cambio de paradigma per se; y, actualmente el Estado cuenta con el Plan Nacional Toda una Vida 2017-2021, con tres ejes y uno de ellos contempla a la naturaleza.

El fin último que busca el Estado ecuatoriano, es garantizar el derecho de los individuos y la sociedad en sí, con la idea de posibilitar el aprovechamiento de la naturaleza enfocados en





alcanzar el buen vivir, siempre que se respete los derechos de la naturaleza, de una forma sostenible y sustentable (art. 83.6, CRE); reconociendo que se permita vivir en un ambiente sano (art. 66.22, CRE). Sobre esto, Ramiro Ávila expone que: “Todos los principios y postulados del régimen del buen vivir y el régimen de desarrollo no podrán ser una realidad si el Gobierno sigue apostando al modelo extractivista” (Ávila, 2011: 254).

De igual manera, para alcanzar el buen vivir, es necesario 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 (art.275, CE). De esta manera, se busca conservar el patrimonio natural, en busca de un ambiente sano (art. 276.3, CE); y, se reconoce al ser humano como sujeto y fin, buscando una relación dinámica y equilibrada (art. 283, CE). Así, hay un nuevo modelo que contempla un “sistema económico que integra a distintas que integra distintas formas de organización económica: desde las tradiciones, pública, privada, así como la mixta, popular y solidaria” (Martínez, 2017).

A pesar de lo expuesto, la crisis que está sufriendo el planeta por la contaminación ambiental sufrida, ha llevado “apelar de nuevo a una reformulación de la cultura de los derechos para enfocar la crisis en la que nos hallamos le parece inadecuado” (Manzano, 2013), pues no podría replicarse en un sistema capitalista careciente de culturas andinas aún latentes.

### **1.1.3 Sectores Estratégicos.**

Los Sectores Estratégicos en el Ecuador tienen su nacimiento en la Constitución aprobada en la ciudad de Quito, el 27 de marzo de 1979, en la cual no hace referencia de forma expresa sobre el tema, pero en la sección II, al hablar de los sectores de la economía, trata cuatro sectores básicos y dentro del sector público hace mención a las áreas de explotación económica reservadas<sup>8</sup> al Estado; esto en la reforma y codificación de la Constitución de 1998, fue excluido, pues contemplaba que el Estado podrá prestar aprovecharse de estos recursos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras

---

<sup>8</sup> a) los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo; b) los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; c) las empresas estratégicas definidas por la ley.





disposiciones<sup>9</sup>; mientras que, en la Constitución aprobada en 2008, están desarrollados de forma amplia. Ya que, “son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El Estado es quien obtiene réditos económicos sobre estos recursos, que conforme al Boletín 2003-2009 del Banco Central del Ecuador, a continuación BCE, sobre el Producto Interno Bruto (PIB), los sectores estratégicos representan un 28,95%<sup>10</sup>; estas ganancias, contribuyen al gasto público con el cual se desarrollan políticas públicas que contribuyen a la sociedad, “consideración importante y que sin duda el constituyente al medir el régimen del buen vivir, (analizado en líneas anteriores), no midió la trascendencia que esta tendría en el resto de actividades del Estado; o si al contrario estuvo consciente de esta posibilidad, pero sabía que en la práctica se privilegiaría el modelo pasado (el progreso basado en el desarrollo), lo cual resultaría más grave” (Martínez, 2017)

De igual manera, la influencia social, implica la ejecución de obras y servicios que influyan en la sociedad, pero el aprovechamiento de estos sectores estratégicos implica impactos sociales y ambientales, que muchas veces se relacionan y crean conflictividad, con el involucramiento de actores políticos, además la implementación de políticas públicas, ejecución de obras y prestación de servicios, son realizadas por los políticos; así, también en caso de impactos ambientales deben velar por el cumplimiento de medidas de restauración relacionados con los derechos de la naturaleza.

Los sectores estratégicos en el Ecuador son: la energía, 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 demás, según determinación legal (Constitución de la República del Ecuador, 2008); donde el Estado por Resolución interpretativa de la Corte Constitucional No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 629 de 30 de Enero del 2012, posee la gestión de la administración, regulación y control por el Estado, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Además, el Estado tiene la responsabilidad de realizar la provisión de servicios públicos de: agua

<sup>9</sup> Constitución Política de la República del Ecuador 1998 (derogada), artículo 249

<sup>10</sup> Para mayor información revisar Boletín 2003-2009 del Banco Central del BCE.

<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/m2003/IEM-432-e.xlsx>, última consulta: 21/04/2019.



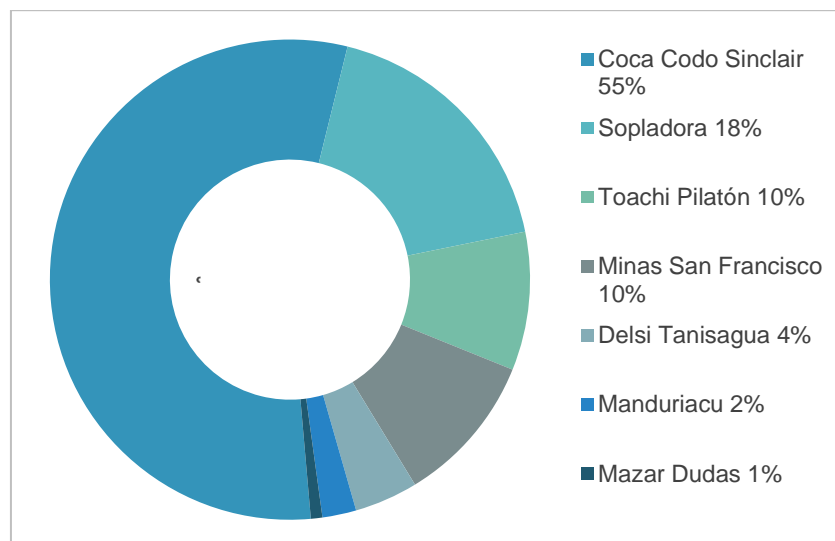
potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley (art. 314, CE).

Si bien, el Ecuador tiene el rol administrador de los sectores estratégicos de igual forma que en la Constitución Política del Ecuador de 1998, puede ser realizada por el propio Estado o por medio de delegación, pero, únicamente a empresas mixtas, que tengan mayoría estatal; sin embargo permite que el Estado delegue a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, teniendo en cuenta, que la “delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

### 1.1.3.1 Sector Estratégico Energía.

Este sector es de suma importancia para el país, pues representa la idea de cambio de matriz productiva. A diferencia de los países vecinos, el Ecuador no ha sufrido crisis energética, e incluso es quien continuamente comercia energía a otros países, es por esto que se han generado proyectos emblemáticos (Ver Gráfico Nro. 2), sin embargo la mala gestión, conducción y eventuales casos de corrupción, no permiten que el Estado tenga proyectos con el correcto uso y administración.

**Gráfico Nro. 2:** Proyectos Hidroeléctricos en el Ecuador de acuerdo al nivel de generación de electricidad.



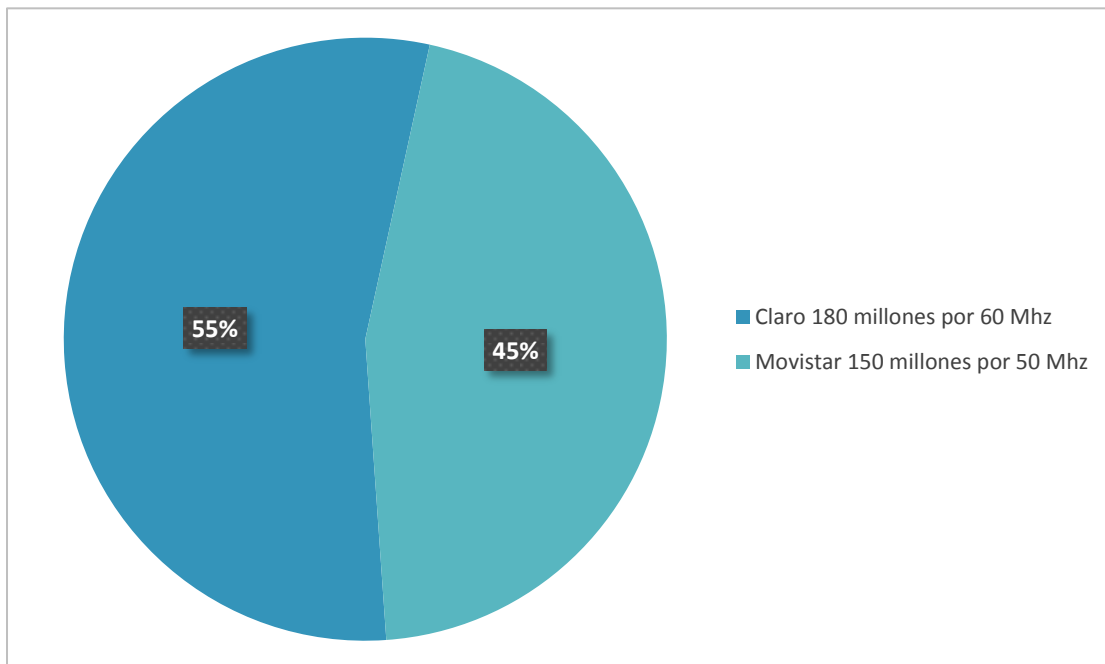


Fuente: CELEC<sup>11</sup>.  
Elaboración: CELEC.

### 1.1.3.2 Sector Estratégico Telecomunicaciones.

El régimen de telecomunicaciones<sup>12</sup> es de gran importancia para todos los Estados, así también para el Ecuador ya que representa una gran rentabilidad para el Estado, así por ejemplo: por el espectro para la red 4G, CONECEL S.A. y OTECEL S.A., pagaron la suma de USD 330 millones, por un tiempo de concesión hasta el año 2023 (Ver Gráfico Nro. 3). Otro ejemplo es el número de usuarios registrados por operadora, dato que hasta diciembre de 2018 oscilaba en 8,3 millones de usuarios en la operadora Claro, 4.7 millones de usuarios en la operadora de Movistar y 2,8 millones de usuarios en la operadora Compañía Nacional de Telecomunicaciones, CNT (Ver Gráfico Nro. 4); estos datos reflejan que los usuarios de líneas móviles en el Ecuador son 15,8 millones, con lo cual se demuestra la importancia de este sector.

**Gráfico Nro. 3:** Ingresos generados por concesión espectro radioeléctrico.

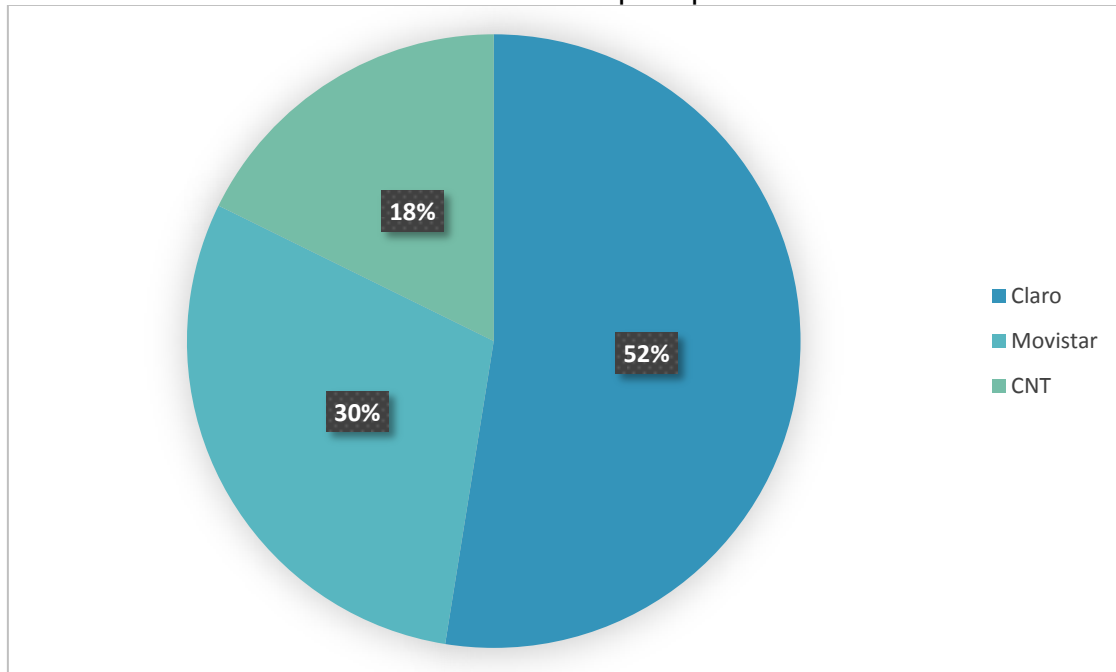


Fuente: Supertel.  
Elaboración: Propia.

<sup>11</sup> Para mayor información ver <https://www.celec.gob.ec/cocacodosinclair/>.

<sup>12</sup> Se recomienda revisar [https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Literal\\_a2-base\\_legal\\_que\\_rige\\_a\\_la\\_institucion.pdf](https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/02/Literal_a2-base_legal_que_rige_a_la_institucion.pdf)

**Gráfico Nro. 4:** Usuarios móviles por operadora en Ecuador.



Fuente: ARCOTEL- año 2018.  
Elaboración: Propia

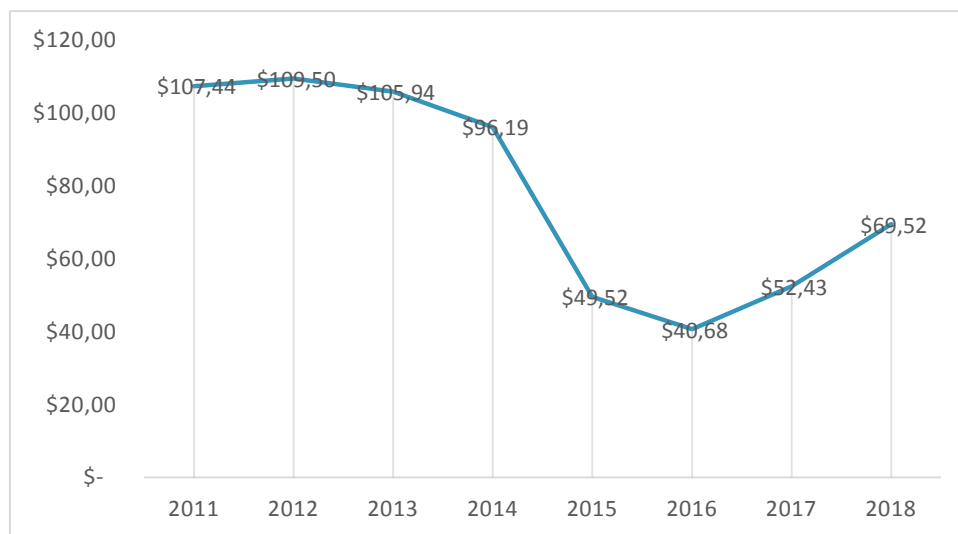
### 1.1.3.3 Sector Estratégico Hidrocarburos.

El Ecuador es un país petrolero, debido a que el régimen de los hidrocarburos representa USD 7.353.100.000,00 del PIB, que al hablar del total del Producto Interno Bruto, constituye el 15% del mismo, que si bien no es el total del mismo, tiene una gran correlación (Ver Gráfico Nro.5). Pero, los proyectos con sobre precio, la caída del precio del petróleo a nivel mundial y la mala gestión pública, que en tiempo de prosperidad no supo ahorrar, generó que el Estado incluso tenga pérdidas ya que tras la caída del precio del petróleo a nivel mundial, el Ecuador que dependía en gran medida de este sector se vio obligado a financiarse por la deuda pública, e incluso obtener mayor déficit público (IEF, 2010). El Ecuador desde el año 2007, Ecuador empezó a potenciar proyectos emblemáticos en el país, que solvente un cambio de idea, de exportador de crudo de petróleo a un país que cuente con una refinería, de esta manera en la provincia de Esmeraldas se comenzó la implementación de la Refinería del Pacífico y de otros proyectos como la Planta de Gas Shushufindi. Estos proyectos han recibido una serie de críticas e incluso denuncias presentadas en el año de 2016 por parte de la Comisión Anticorrupción por sobre



precio en la compra del terreno correspondiente a la refinería, denuncia que fue auditada con ayuda de Naciones Unidas, dejando como conclusión que se dio un pago excesivo de USD 2 450 millones, es así que el cambio de la matriz productiva no se dio, pues en lugar de salir del extractivismo, en el Ecuador, las exportaciones petroleras pasaron de 41% a 58% entre 2002 y 2011, y el gobierno de Correa concedió 2,8 millones de hectáreas a compañías mineras, la mitad de estas para la extracción de metales. (De la torre, 2017)

**Gráfico Nro. 5: Precio del Petróleo.**

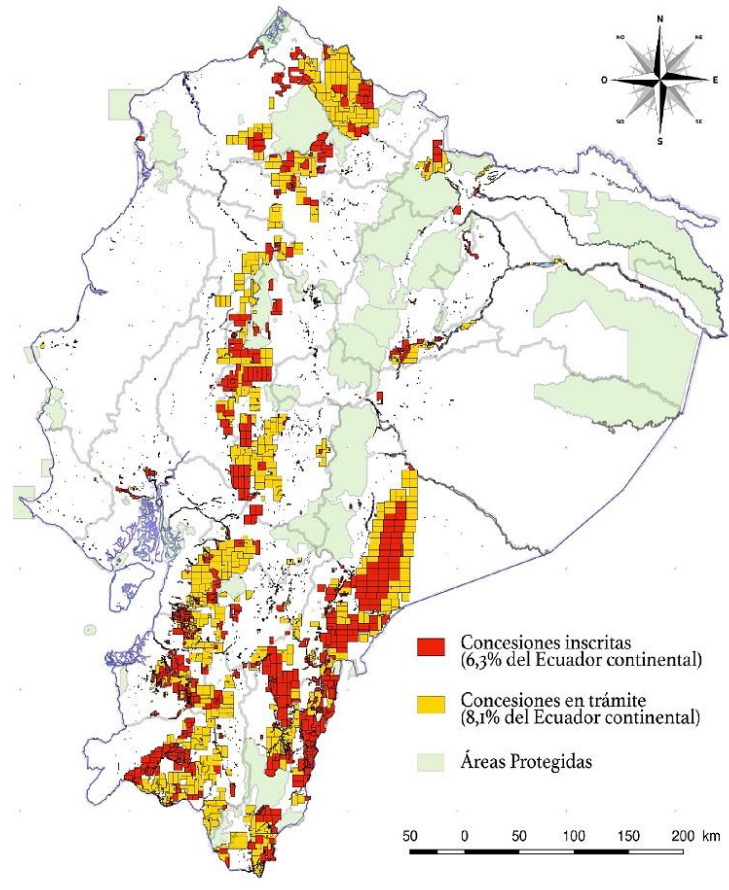


**FUENTE:** Banco Central del Ecuador.  
**ELABORACIÓN:** Propia.

#### 1.1.3.4 Recursos naturales no renovables- Minería.

El sector minero trajo una inversión extranjera al Ecuador, de USD 1 401 millones en el año 2018, dato presentado por el BCE, esta cifra es la más alta desde la dolarización. Este sector, actualmente es el que genera mayor conflictividad, por las concesiones mineras (Ver Gráfico Nro. 6) que se han otorgado en el país, Además, se dio la creación de la empresa pública Empresa Nacional Minera (ENAMI EP)., conforme al Decreto Ejecutivo de Creación de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP, con R.O. No. 108, del 14 de enero de 2010, con la finalidad de regular la sustentabilidad de los procesos mineros que se encuentran desarrollándose en el Ecuador y buscando potenciar a quienes realizan minería a pequeña y mediana escala, esto por medio de capacitaciones y ayuda técnica. Sin embargo, la empresa ha recibido críticas ya que por ser parte del Estado, carece de objetividad.

**Gráfico Nro. 6:** Concesiones mineras en el Ecuador.



**Fuente:** Sacher, William, 2017, Ofensiva Mega minera China en los Andes. Acumulación por Desposesión en el Ecuador de la Revolución Ciudadana, Quito: Abya-Yala.

**Elaboración:** Sacher W., 2017.

### 1.1.3.5 Sector Estratégico Agua.

El Ecuador, tiene grandes reservas de recursos hídricos, siendo considerado como un país privilegiado (Galarraga-Sánchez y Committee, 2000). Además, tiene la responsabilidad exclusiva de la provisión de agua potable y agua de riego (art. 3, CRE), en el cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, a continuación GAD, tienen la competencia de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales (art. 246, CRE), así también considerando que existe la posibilidad de prestar el servicio de agua potable y



saneamiento a un nivel comunitario, por medio de la Juntas Administradoras de Agua y Saneamiento, a continuación JAAPS (art. 318, CRE).

Así es, se concibe la problemática, ya que desde la visión etnocentrista, permite la posibilidad de explotar los recursos naturales sustentado en el interés social (art. 408, CRE); y, por otro lado, destacando una corriente biocentrista, como también entrega garantías a la naturaleza, basados en los derechos de la misma, principios como el pro natura y la vida armónica con la naturaleza como lo emana el *sumak kawsay* o buen vivir (art. 71, CRE), que se encuentra en el texto constitucional. Sin embargo, esta interpretación discutida por Ramiro Ávila Santamaría, que expresó que si “Se trata, pues, de construir un Estado y un derecho diferentes. Los grandes trazos y las pistas para esa construcción los encontramos en el artículo primero de la Constitución, que son un llamado para hacer un salto paradigmático del Estado tradicional y neoliberal a un Estado realizador del buen vivir, y que caracterizan al constitucionalismo transformador” (Ávila, 2011).

Contemplando estas dos ideas, el presente trabajo de investigación, analiza la teoría de la Gobernanza y dentro de esta la concepción de “Buena Gobernanza”, planteada por Rhodes, para de esta forma encontrar un equilibrio entre estas dos vertientes que posibiliten el correcto ejercicio de la gestión pública, por medio de una “Cogobernanza”.

## **1.2 Análisis de la Gobernanza y Gobernabilidad de los recursos.**

### **1.2.1 Gobernanza y Gobernabilidad.**

Para realizar un análisis de gobernanza, cabe revisar la vertiente referente a la gobernabilidad, que nace en el siglo XX como una respuesta a la mala administración, falta de gestión y directiva que se evidenciaba en el Estado de Bienestar. Así, la gobernabilidad aparece como un concepto superior al de gobierno clásico, entendida como “la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados” (Beas, 2011); de acuerdo a esto el concepto de gobernabilidad, es el proceso por el cual la autoridad ejerce su poder en función de un eje vertical, teniendo en cuenta que realiza sus funciones y gestión en forma centralizada, en base del concepto de la necesidad de una autoridad que ejerzan el suficiente control. Luís Aguilar considera que el concepto de gobernabilidad es más amplio que el de gobierno, pues va más allá de las instituciones, siendo una construcción de procesos con interconexiones entre sí, es decir gobernar pero basado en la búsqueda del interés





público, con una dimensión internacional, generando importancia tanto a la cultura y a los valores, como al labor intrínseco que tiene la prensa, claro sin olvidar el papel que toma la ciudadanía como los gobernados (Aguilar, 2006).

La gobernabilidad fue considerada como la forma de gestión pública que debía tomar la administración pública para consolidar sus fines más próximos; en inglés es entendida como *governance*, no sólo como la gestión pública, sino que la misma sea realizada con eficacia, respaldo social<sup>13</sup> y legitimidad. Vista de esta forma, en teoría parece ser el modelo de gobierno indicado, pese a esto, este modelo de gobierno en las últimas décadas ha caído en crisis, debido a que han existido cambios en el Estado, fórmulas de reajuste estatal que han realizado los Gobiernos de turno, con reformas que llevaron a que el desarrollo de la gestión pública sea diferente y reducida hasta tal punto que carezcan de la suficiente capacidad para realizar las actividades necesarias para la administración pública. A esto, se suma la incapacidad política, falta de liderazgo, uso excesivo del poder, corrupción, entre otros factores que han sido trascendentales para que se genere un modelo diferente de administración (Rhodes, 2005). Por las razones mencionadas, la gobernabilidad no tuvo la correcta aplicación práctica al momento que no se dieron las condiciones para su correcta existencia, por implicaciones propias y ajenas, existiendo la incorrecta o la mala administración estatal.

Como respuesta a esta crisis surge la teoría de la gobernanza, que data de los años 90, que tanto desde el plano de la administración pública, como gerencial ha tenido un punto de vista conceptual descriptivo, demostrando el cambio de enfoque del Estado y su vínculo con la sociedad. Así, desde el siglo XX, aparecen diferentes tendencias sobre la correcta administración pública, entre ellas las de mayor atención han sido la pública<sup>14</sup> y la gerencial<sup>15</sup>(Aguilar, 2006). Tendencias que surgen con diferentes conjeturas y entre estas sujetas al fin de administración de turno.

---

<sup>13</sup> Capacidad de la autoridad para canalizar lo que requiere la sociedad.

<sup>14</sup> "La primera tendencia es la reactivación de lo público de la AP (Administración pública) es una consecuencia directa de la lucha reciente de muchos países por democratizar a sus regímenes políticos...constituye el principio básico de la coordinación social y convivencia en las sociedades libres, diferenciadas y abiertas, y en sociedades que se han vuelto inseguras y violentas por el crecimiento del delito, la impunidad y la desafección social". (Aguilar, 2006)

<sup>15</sup> "...acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la AP, guarda indudable relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio hacendario, que fueron indispensables para poder sacar al Estado de su bancarrota fiscal y marasmo administrativo y que son indispensables para mantener la salud de las finanzas estatales y asegurar la viabilidad del mismo Estado..."(Aguilar, 2006)





De aquí nace el primer acercamiento a la gobernanza, entendida por Luis Aguilar Villanueva, como “la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el Gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones” (Aguilar, 2006), concepto que se aproxima a la correcta administración pública, desde la acción directiva de la gestión pública, que se implementa en la práctica por medio de acciones del Gobierno de turno, dando paso así a esta nueva visión y conceptualización de “Buena Gobernanza”, que de acuerdo a Rhodes, es “un cambio de sentido del Gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad” (Rhodes, 1996). De igual manera, Kooiman (1993) y Mayntz (2003), han considerado la gobernanza como la manera operativa donde la gestión no debe ser realizada solo por el ente estatal, sino de manera consensuada, en modo de red cooperativa con la colaboración de los administrados, fomentando la participación activa de estos.

Así, se relaciona con el buen vivir, presente en la Constitución ecuatoriana, puesto que el fin es “institucionalizar la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública; es decir, en la planificación, presupuestación, contratación, ejecución, evaluación y control de la gestión pública” (Tola, 2008); buscando la transparencia y participación de la ciudadanía en la administración pública.

### **1.2.2 Aplicación de la Gobernanza.**

Entendida a la gobernanza, como “la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones”, muchas veces confundida con un accionar del Gobierno, que condiciona el comportamiento humano a su accionar (Aguilar, 2006), aparece como una lucha política de los ciudadanos que tienen como objetivo ser parte de la gestión pública, con participación activa en los procesos de administración pública. A nivel internacional, existen buenos ejemplos de gobernanza, tales como el Comité Interjurisdiccional del Río Pilcomayo, el Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, el Consejo de Cooperación Amazónica y el Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes.

#### **1.2.2.1 Aplicación de la Gobernanza a nivel internacional.**

El Comité Interjurisdiccional del Río Pilcomayo<sup>16</sup>, abarca la cuenca del Río Pilcomayo, que se encuentra en los territorios de Bolivia, Paraguay y Argentina. Este proyecto es un modelo de gestión ya que nace de la preocupación por los impactos mineros que provienen de Bolivia y afectan a Paraguay y Argentina; es así, que el proyecto tiene como fin la prevención sobre repercusiones en temas ambientales que afecten a las provincias de los países perjudicados, ya que la afectación se daba a pescadores, agricultores y quienes aprovechaban del recurso hídrico para su uso y consumo, donde además de la gestión pública, se realiza el manejo integral de las micro cuencas con la participación activa de las comunidades (Ver Gráfico Nro.7).

**Gráfico Nro. 7:** Manejo integral de la micro cuenca - Jatun Khakha - Bolivia



Fuente: <https://www.pilcomayo.net>

Otro ejemplo de gobernanza, es el Comité Intergubernamental Coordinador de la cuenca del Plata<sup>17</sup>, que se encuentra conformado por los países de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia; se encarga de la promoción del conocimiento de la región, así aprovechando el potencial hidroeléctrico e implementando medidas para precautelar los efectos climáticos. Este es un modelo de gobernanza ya que destaca los niveles de administración ciudadana, basados en la alternabilidad y en la participación de los órganos que son parte del Consejo. Además las decisiones, a pesar de tener un Secretario General, deben ser tomadas por consenso de todos los países.

<sup>16</sup> Para mayor información revisar <https://www.pilcomayo.net/hidrologia>, última consulta: 20/04/2019.

<sup>17</sup> Para mayor información revisar <https://cicplata.org/es/sobre-el-cic/>, última consulta: 21/04/2019.



De igual manera, existe el Consejo de Cooperación Amazónica, que nace tras el Tratado de Cooperación Amazónica, está conformado por los países de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela; este organismo busca el cuidado y la protección del río Amazonas, en base de la gestión local de cada país y así tener una gestión integrada de los recursos hídricos, armonizando las acciones, construyendo de esta manera un modelo basado en la cogobernanza.

Acerca del Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes<sup>18</sup>, nace con la firma del Tratado entre Perú y Ecuador, en el año de 1971 y tiene como finalidad el aprovechamiento racional de los recursos naturales de la Cuenca del Río Tumbes, la regulación de Caudales y control de inundaciones y proteger las áreas agrícolas mediante el manejo de cuencas. Es un ejemplo de gobernanza integrada pues dos países se unen para conformar este proyecto, para así colaborar entre ellos para precautelar el uso y la afectación que puedan tener las aguas transfronterizas.

#### **1.2.2.2 Aplicación de la Gobernanza en el Ecuador-modelo de la Junta Administradora de Agua y Saneamiento de Patamarca. Cuenca- Ecuador.**

Al situar la aplicación de la gobernanza en el Ecuador, el trabajo de investigación estudia a la Junta Administradora de Agua y Saneamiento de Patamarca, que es parte de la cuenca del Río Machángara, del cantón Cuenca, provincia del Azuay, la función principal de la Junta es prestar el servicio de agua potable a 700 usuarios, donde su organigrama es un modelo a seguir por las demás JAAPS e incluso es replicado por algunas de ellas, debido a que su gestión no es de manera centralizada, pues los directivos son elegidos en votaciones cada dos años. Los organismos, en orden de jerarquía son: la Asamblea Junta General de Consumidores, que se encuentra conformada por todos los usuarios de la JAAPS; la Asamblea de Representantes Sectoriales, conformada por el directorio y los presidentes de cada sector; el Directorio, compuesto por el Presidente, Administrador, Secretario y ocho vocales (este organismo se elige cada dos años); así también tiene un organismo especial, ya que cada dos años, la Comisión de Fiscalización, nombrada por la Asamblea General, conformada por tres miembros usuarios, los que se encarga del control de los gastos e inversiones de la institución.

---

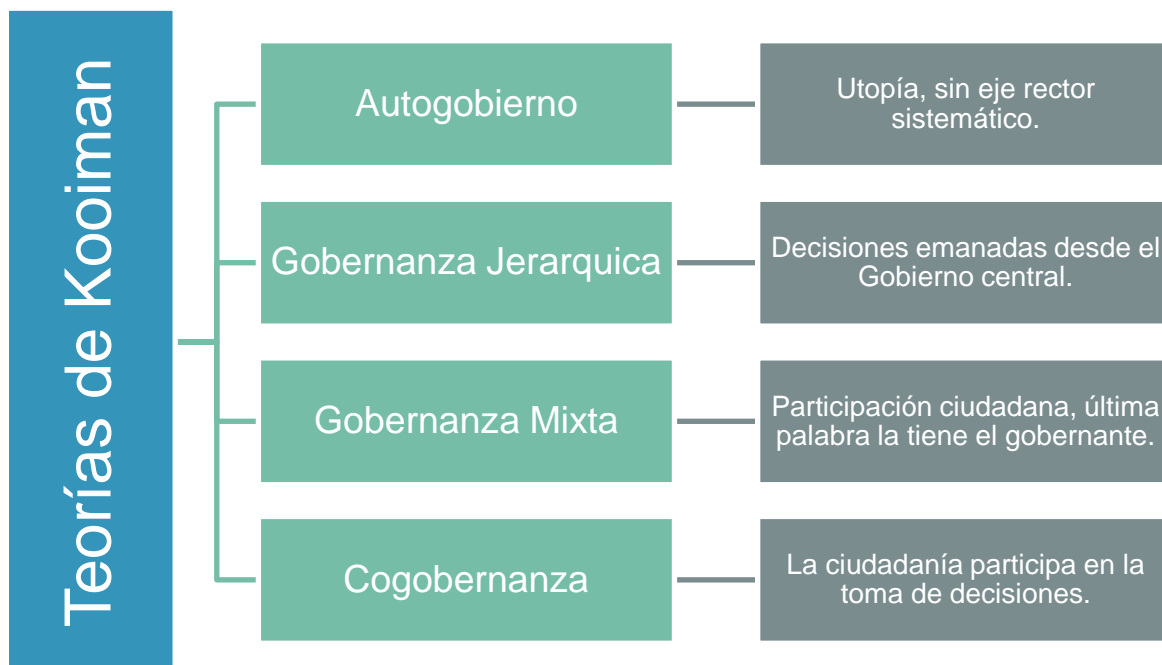
<sup>18</sup> Para mayor información visitar la página web: <https://www.agua.gob.ec/senagua-liderara-el-proyecto-puyango-tumbes/>, última consulta: 21/04/2019; y la página web: <http://pebpt.gob.pe/site/index.php/nosotros>, última consulta 21/04/2019.

De esta forma, se evidencia una gran participación de los usuarios, ya que contribuyen en la elección de sus directivos, en mingas, colectas y otros eventos. Así también tienen un gran número de involucramiento de los usuarios, ya que participan de gran manera con la JAAPS, incluso realizando denuncias, debido a que los directivos ingeniaron una modo donde la multa cobrada por la denuncia le corresponde el 50% a la Junta y la otra mitad al usuario que realizó la denuncia, incentivando el nivel de participación de las personas, de esta manera se precautela la correcta gestión, en la cual se puede dilucidar que en este ejemplo se verifica la “Buena Gobernanza” que expresa Rhodes, pues la toma de decisiones que involucran a toda la comunidad, son tomadas por la Asamblea General, después de seguir un proceso de socialización, que es realizado por las directivas barriales. Además, su actuar es controlado por medio de todos los usuarios y de forma especial por la Comisión de Fiscalización.

### 1.2.3 Teorías Relacionadas con Gobernanza.

La gobernanza es considerada una forma de realizar la correcta gestión pública; y, según el punto vista de Kooiman sobre la temática (Ver Gráfico Nro. 8), existen diferentes tipos de gobernanza, pero con una interconexión con lo social, donde considera que puede realizarse de diferentes formas, ya sea por autogobierno, por cogobernanza, por Gobernanza jerárquica o por gobernanza mixta (Kooiman, 1993).

**Gráfico Nro. 8:** Teorías sobre Gobernanza- Kooiman.



**Fuente:** Modern governance: new government-society interactions.- Kooiman, 1993.

**Elaboración:** Propia.



Autogobierno, es considerada como una visión utópica, donde no se necesita un eje rector o sistemático. Este concepto está vinculado con la autopoiesis, que contempla un modelo de autodirección en áreas como derecho y economía.

En cuanto a la gobernanza jerárquica, de acuerdo al autor citado, se realiza por medio de instituciones o Gobiernos alineados verticalmente siguiendo una jerarquía, es la forma de administración clásica, los mandantes como gobernantes y los gobernados sólo acatan y en la mitad se encuentran los órganos estatales que contribuyen a que se acate lo emanado por el gobernante; la gobernanza mixta, una evolución del apoyo del ente rector, pero permitiendo el desarrollo de los gobernados; por otra parte la cogobernanza es la correcta participación comunitaria en las decisiones que toma el poder público.

De igual modo, Kooiman explica la gobernanza mixta como una evolución del apoyo del ente rector, pero permitiendo el desarrollo de los gobernados; así, se da la creación de oportunidades colectivas, de acuerdo a la situación, unos deciden y en otras son otros los actores que eligen; son corresponsables y llegan acuerdos por la sociedad; pero en fin, en la práctica quién decide es el gobernante, lo único que hace es socializar.

Por último, hace referencia a cogobernanza, como la correcta participación comunitaria en las decisiones que toma el poder público, en donde los Gobiernos cooperan e interactúan entre sí, con el fin de realizar una administración pública coordinada; evidenciando que los administrados son parte del proceso, ya no tomados sólo como usuarios o consumidores de un mercado; sino involucrados en las decisiones más importantes que toma el Gobierno. Pese a esto, aunque en teoría parezca la mejor forma de realizar gestión pública, en la práctica no se utiliza con frecuencia, ya que para los objetivos de los Gobiernos desarrollistas sería contraproducentes para su forma de ver el progreso; y, para los Iberoamérica, tanto capitalistas como socialistas tampoco ha sido aplicado, ya que esta forma de administración no genera réditos económicos suficientes para poder realizar el gasto público suficiente.



## Capítulo II

### **2. Gobernanza de los Recursos Naturales.**



## SUMARIO:

2. Gobernanza de los Recursos Naturales. 2.1 Recursos Naturales y sus particularidades. 2.1.1 Naturaleza. 2.1.2 Biodiversidad. 2.1.3 Patrimonio natural y ecosistemas- 2.1.4 Suelo. 2.1.5. Agua. 2.1.6 Biosfera, ecología urbana y energías alternativas, 2.2 Casos de Conflictividad. 2.3. Gobernanza de los Recursos Hídricos. 2.3.1 Análisis de la Normativa Internacional sobre la gobernanza de los Recursos Hídricos. 2. 3.2 Jurisprudencia internacional de casos relevantes. 2.3.3 Análisis de Normativa Nacional sobre la Gobernanza del Recurso Hídrico.

## 2 Gobernanza de los Recursos Naturales.

Los recursos naturales en el Ecuador, deberían ser gestionados por la cogobernanza ya explicada por Kooiman o la “Buena Gobernanza” descrita por Rhodes y estudiada por Luís Aguilar, ya que desde el cambio constitucional ecuatoriano se estipuló el eje del buen vivir, enmarcado en niveles de participación; a pesar de esto, los Gobiernos de turno han decidido tomar la vertiente de la gobernanza a nivel jerárquico, Santiago Basabe, explica que desde la Asamblea Constituyente, que dio inicio al modelo correista<sup>19</sup>, “la producción legislativa de la Asamblea es variopinta. Algunos mandatos constituyentes reflejan la visión ideológica del Gobierno, como el que revierte a favor del Estado las concesiones mineras otorgadas a particulares (Mandato Constituyente N° 6)...” (Basabe, 2009) y la forma de Rafael Correa (Presidente de la República del Ecuador 2007-2017) de como impuso sus decisiones, incluso sobre la ciudadanía, sin observar protestas, marchas y manifestaciones, como sucedía en la capital, Quito, donde “los manifestantes presentaron una petición con 19 demandas a la Asamblea Nacional, exigiendo la suspensión de contratos de minería extensiva, la anulación de la Ley de Minas y la aprobación de la Ley de Agua” (Polga, 2013), pues su único fin fue conseguir sus cometidos, manifestando que era por el interés nacional.

Algo similar a lo que La Torre, llamó como “Populismo”, al diferenciar lo económico de lo ideológico y a la vez, similar con las “...protestas por la “Guerra por el agua” (Peruzzotti, 2008), sucedidas en Bolivia. Con este contexto se manejó la administración pública en Ecuador, las tensiones sin resolver y la oposición sin el peso necesario para generar presión, en la actualidad, en el Gobierno actual se denota que algún cambio se ha dado, en base al discurso político del diálogo de Lenin Moreno (Presidente de la República del Ecuador, 2017-2021), que aunque

---

<sup>19</sup> Al referirse al modelo correista, hace alusión al Gobierno de la República del Ecuador, periodo 2007-2017, régimen liderado por Rafael Correa, en su calidad de Presidente.





muchos conflictos se han calmado, estos no han cesado, pues no se da acogida a las ideas de la ciudadanía, en especial a las ideas plasmadas por las comunidades.

## **2.1 Recursos Naturales y sus particularidades.**

### **2.1.1 Naturaleza**

Los derechos de la naturaleza fueron desarrollados de manera clara en el primer capítulo de este informe, al referirse al análisis constitucional sobre los derechos de la naturaleza, destacando el cambio de modelo que intenta tomar el país, apegado al vivir bien, no mejor, sino bien, a más de esto cabe recalcar que la Constitución da un reconocimiento a principios ambientales, tales como asegurar un desarrollo sostenible, con el fin de aprovechar las capacidades de la misma (art. 395, CRE); de igual modo, se refiere a las políticas de gestión ambiental, generando responsabilidad en los Gobiernos seccionales y en las personas naturales y jurídicas; además, garantiza la participación de los sujetos de derecho en la planificación y control de aquellas actividades que generen impactos ambientales. Esto precautelando la correcta reparación del daño ambiental causado, ya que la responsabilidad ambiental es objetiva, no solo ameritan las sanciones que emane la autoridad competente, sino a más de ello la restauración al ecosistema y el pago de indemnizaciones de ser el caso.

En esta temática aparecen particularidades, pues según Robyn Eckersley, se generan tensiones filosóficas entre el eco centrismo y pragmatismo ambiental; pues, están los que consideran a la naturaleza como sagrada y promueven la idea de cero extractivismo (Eckersley, 2019); y, por otro lado la “aproximación pragmática acusa al eco centrismo de ser demasiado rígido, inflexible e insensible en cuanto a diferentes circunstancias morales y culturales” (Lalander, 2015). De acuerdo a esto, el Estado ecuatoriano estaría relacionado con el pragmatismo, pues no está interesado en el pago de sanciones, sino en la reparación, siendo el propio Estado, el que con el fin de garantizar la salud y los ecosistemas, es quien actuará de manera inmediata; pero, permitiendo a la vez la extracción de materiales que se encuentren en la naturaleza con el fin de precautelar el interés social.

De esta manera, el ya citado Rickar Lalander, realiza un análisis sobre la situación de Ecuador, del aprovechamiento del recurso naturaleza, considerando que los mismos fueron explotados y comercializados por empresas transnacionales por muchos años y recientemente con la Constitución actual se dio un cambio de visión. Este cambio de modelo al buen vivir, al





momento de aplicarse en la práctica ha sido fuertemente criticado, como lo hace Ramiro Ávila Santamaría, al analizar que si existe extractivismo no se podrá cumplir con los parámetros que contiene el buen vivir, pues se violenta en contra de los derechos de la naturaleza (Ávila, 2011). Pese a esto “las actividades extractivistas han aumentado considerablemente” (Lalander, 2015).

De igual modo el tema es tratado por Eduardo Gudynas y Pablo Dávalos, que sostienen que a pesar del avance en programas sociales y la innovaciones constitucionales sobre el tema; Ecuador se ve obligado a competir contra los países que se encuentran a su lado, siendo estos Colombia y Perú, que de acuerdo a Banco Interamericano de Desarrollo, BID<sup>20</sup>, obtienen la mayor parte de sus ingresos de la explotación de recursos naturales; así el país tiene que aprovechar de sus recursos, es aquí que el constituyente pareciera que pensó en esta posibilidad, ya que además de existir la opción de aprovecharse de los recursos naturales, otorgó derechos a la naturaleza, con el fin de precautelarse previo a cualquier tipo de daño; y, remedia y mitigar en caso de que el impacto ambiental se suscite.

### 2.1.2 Biodiversidad

En el marco constitucional al hablar sobre la biodiversidad, se refiere a la responsabilidad intergeneracional, definida doctrinariamente como “toda variación de la base hereditaria en todos los niveles de organización, desde los genes en una población local o especie, hasta las especies que componen toda o una parte de una comunidad local, y finalmente en las mismas comunidades que componen la parte viviente de los múltiples ecosistemas del mundo” (Wilson, 1997), así en el Ecuador el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional (Principio progeneracional), teniendo en cuenta la soberanía sobre la biodiversidad que tiene el Ecuador.

En este ámbito se declara al país libre de cultivos y semillas transgénicas (art. 401, CRE), siendo estas con la excepcionalidad del interés nacional que sea fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. Teniendo en cuenta que, aquel vínculo que existe entre

---

<sup>20</sup> Para mayor información consultas las páginas web a continuación que contienen el estudio realizado por el BID, sobre la importancia de la explotación de recursos naturales para los países mencionados.

<file:///C:/Users/HP/Downloads/Ingresos-fiscales-por-explotaci%C3%B3n-de-recursos-naturales-en-Colombia.pdf> última consulta 22/04/2019 y <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13198/ingresos-fiscales-por-explotacion-de-recursos-mineros-e-hidrocarburos-en-peru> última consulta 22/04/2019.



culturas y su armonía con la naturaleza, no ha beneficiado al país, sino su aprendizaje no ha sido tomado en cuenta, pues se utiliza procesos del extranjero, pese a los buenos resultados que han tenido los pueblos y nacionalidades del país. Así, con el crecimiento y desarrollo de la agricultura moderna, se ha perdido los conocimientos ancestrales y con ello la biodiversidad, pues existe “el uso intensivo de fertilizantes, riego y pesticidas para el control de plagas y malezas, originando cultivos estables, pero con una significativa reducción de la diversidad genética de las cosechas más utilizadas y del ganado” (Leemans, 1999).

Además, los productos generados en el Ecuador, otorgan derechos sobre propiedad intelectual, de productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional, esto desarrollado en la normativa legal (Código Ingenios).

### **2.1.3 Patrimonio natural y ecosistemas**

La Constitución de la República del Ecuador, al referirse sobre el patrimonio natural y ecosistemas, emana que el Estado exige la protección, conservación, recuperación y promoción del mismo (art. 400, CRE). Este recurso, es entendido como la riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de la expresión histórica (Pellón, 2002)

Dentro de esta sección se encuentra el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, a continuación SNAP, que es el conjunto de áreas naturales protegidas que garantizan la cobertura y conectividad de ecosistemas importantes en los niveles terrestre, marino y costero marino, de sus recursos culturales y de las principales fuentes hídricas. (MAE, 2006); el mismo que garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológica, sobre el tema se genera una gran innovación, al prohibir la adquisición a ningún título de tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas. Además, se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal (art. 407). Pero, aquí se genera una nueva excepcionalidad, ya que estos recursos se podrán explotar, si así se fundamenta la Presidencia y previa declaratoria de la Asamblea, que en caso que lo considere necesario podrá convocar a consulta popular.

### **2.1.4 Suelo**



Este recurso es un componente del ambiente esencial para la vida, es denominado por la doctrina como “un activo preciado de la humanidad sobre el que hay un ecosistema el cual es fácilmente degradado por la contaminación del desarrollo urbano” (Álvarez, 2018). Es por esto que se debe impulsar por medio de normativa medidas que sirvan para planificar y administrar los recursos del suelo (art.410, CRE).

El texto constitucional ecuatoriano estipulo que este recurso es de interés público; además, entrega la competencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, a continuación GAD (art. 264.2, CRE), sobre la gestión del uso y ocupación del mismo; y a la vez declaró al subsuelo como patrimonio soberano del Estado ecuatoriano. Por el cual, se desarrolló la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. De igual modo se da un apoyo a los agricultores y a las comunidades rurales para la conservación y restauración de los suelos, para generar soberanía alimentaria.

### **2.1.5 Biosfera, ecología urbana y energías alternativas**

El marco constitucional, al referirse sobre la biosfera, ecología urbana y energías alternativas, menciona que el Estado será quién promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, esto con el fin de precautelar el equilibrio de los ecosistemas (art. 413, CRE).

Del mismo modo, el Estado y los GAD adoptarán políticas que fomenten la regulación del crecimiento urbano (art. 264, CRE), el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Así se generarán planes para fomentar el uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías (art. 414, CRE).

## **2.2 Casos de conflictividad.**

En materia de recursos naturales existe una serie de casos que generan conflictividad, debido a las excepcionalidades que se encuentran presentes en el aprovechamiento de los recursos naturales generan conflictividad; de este modo sobre el recurso naturaleza, la Constitución ecuatoriana es proteccionista y garantista de derechos de la naturaleza; sin embargo



existe la posibilidad de la Presidencia de la República de la explotación del recurso naturaleza con el fin de alcanzar el interés social (art. 395, CRE) y el ansiado buen vivir.

Al mismo tiempo, esta conflictividad afecta al patrimonio natural y ecosistemas, pues la Constitución protege a las áreas protegidas, por medio del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, declarando la prohibición de la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Sin embargo, existe la posibilidad de explotar en estas zonas, si la Presidencia de la República se fundamenta en el interés nacional y así lo aprueba la Asamblea, que podrá convocar a consulta popular (art. 407, CRE); esta conflictividad se puede verificar en la explotación de hidrocarburos en el Parque Nacional Yasuní ITT.

De igual manera, al referirse a la Biodiversidad, la conflictividad emerge al declarar Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas; y, a la vez el cuerpo normativo constitucional entrega la posibilidad de realizarlo en base al interés nacional, así se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados, si la Presidencia de la República se fundamenta en la necesidad y si la Asamblea lo aprueba (art. 401, CRE).

Sobre el recurso suelo, la conflictividad recae en la competencia que en muchas ocasiones los diferentes niveles de Gobierno consideran tenerla (Yépez, 2016), tal como pasa en Río Blanco, caso de análisis en cuanto a la Gobernanza, que se tratará en el Capítulo III, en el cual el suelo ejerce un papel fundamental, ya que si bien el pueblo de Molleturo por su autodeterminación como comunidad, se identifica con el suelo en base que es su territorio, la pacha mama y consideran que son los únicos que pueden disponer del mismo para que se realice cualquier actividad (art. 8, Convenio 169 OIT); el GAD Parroquial de Molleturo justifica que por su cercanía y por su por ser competencia constitucional de los GAD Parroquiales sobre la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente, de acuerdo al artículo 267, numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, consideran que este nivel es el competente; de igual modo, el GAD Municipal de Cuenca, por ser Molleturo, una parroquia rural, parte de la ciudad de Cuenca, y por ser competencia constitucional de los GAD Municipales ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, de acuerdo al artículo 264, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, cree que es el competente; así mismo, el GAD Provincial del Azuay, considera que si bien él no tiene la competencia sobre el suelo, tiene la competencia sobre la gestión ambiental provincial conforme el artículo 263, numeral 4 de la



Constitución de la República del Ecuador; y, por último el Gobierno Nacional, fundamenta que es este nivel quien tiene la decisión sobre esta conflictividad, ya que las minas se ubican en el subsuelo y no el suelo, contemplando que el Estado de acuerdo al artículo 408 de la Constitución de la República del Ecuador, tiene la propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable sobre los productos del subsuelo.

Por su parte, sobre el recurso natural agua, las tensiones se dan al momento de ejercer el control sobre la gestión del recurso hídrico, pues si bien el Estado ecuatoriano, constitucionalmente garantiza el cuidado sobre el recurso mencionado, ya en la práctica, crea la Secretaría Nacional del Agua, a continuación SENAGUA, que es el órgano de control de este recurso; este es el encargado de la realización de los informes de factibilidad que solicite el Estado, pero si bien en teoría pareciera que es la forma correcta de ejercer control, esto falla, pues SENAGUA, al ser parte del Estado, ejerce una suerte de juez y parte a la vez, sin posibilitar la transparencia que amerita el caso.

Para finalizar con el tema de conflictividad, el recurso biosfera, ecología urbana y energías alternativas, genera un deber estatal de promover la eficiencia, desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas. Pero, existe falta de normativa en el caso de los desechos sólidos (exceso de basura tecnológica), falta de sustento económico y técnico para el correcto tratamiento de desechos líquidos (las ciudades del Ecuador, no realizan tratamiento de residuos y las que las hacen, no logran hacerlo al 100%); y, en la práctica el cambio de matriz productiva, con la generación de proyectos hidroeléctricos, no ha sido posible debido a casos de corrupción que terminaron incluso con la pena privativa de libertad del ex Vicepresidente de la República del Ecuador, Jorge Glas.

Los casos de conflictividad sobre los recursos naturales se generan por las excepcionalidades de cada recurso y por la mala administración de estos, en sí la gestión de los mismos ha sido realizada en base a la gobernanza jerárquica, congestionando y centralizando el actuar.

## **2.3 Gobernanza de los Recursos Hídricos**

### **2.3.1 Análisis de la Normativa Internacional sobre la Gobernanza de los Recursos Hídricos.**



Para analizar la gobernanza de recursos hídricos, se tiene que contemplar la normativa local e internacional sobre el tema. Internacionalmente se da una relevancia al tema del cuidado del agua en la actualidad, tanto así que se han venido creando varias organizaciones a nivel regional, continental y mundial en respecto al manejo, aprovechamiento y gobernanza del agua ya que es ahora cuando se ha llegado a un punto crítico en el cual el mundo se ve obligado a tomar un cuidado minucioso a este recurso (Mirassou, 2009).

Así, normativas como el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que compromete a los países industrializados a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero (art. 2, Protocolo de Kioto); la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que procura alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial (Principio 1, Declaración de Río); o, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que afirma que la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad (art. 1, Convenio sobre la Diversidad Biológica), asimismo de la importancia de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera; hacen hincapié al adecuado uso de este recurso para el desarrollo humano, teniendo en consideración el manejo óptimo y responsable de los recursos que se posee para lograr un medio ambiente sano a nivel mundial, reconociendo la soberanía de cada país sobre sus propios recursos (art. 8, Convenio sobre la Diversidad biológica).

Si bien las organizaciones internacionales han planteado varias guías, criterios, principios e inclusive pautas para el adecuado manejo del agua, estas no son de carácter obligatorio para las naciones de este mundo, así que a pesar de que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hace hincapié a la relación que existe entre estos pueblos y el agua, cuyo fin a más de ser el líquido vital de estas personas, pasa a ser un plano de respeto e identificación cultural, dicho artículo señala que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado; y, a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras (art. 25, Declaración de las NU sobre los derechos de los pueblos indígenas); de igual manera el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, a continuación Convenio 169 de la OIT, posee semejanza al anterior cuerpo normativo antes



mencionado (art. 4, Convenio 169 de la OIT), pero este se encuentra ratificado por el Ecuador, volviéndolo de cumplimiento directo en las decisiones que tengan que tomar los gobernantes.

El Tratado de Cooperación Amazónico<sup>22</sup>, provee una visión del lado económico y desarrollo social mediante el aprovechamiento racional de recursos hídricos (arts. 1 y 2, Tratado de Cooperación Amazónica), camino mediante el cual se logra un uso responsable del agua y al mismo momento se tiene un beneficio social. Así también, el derecho de agua en el desarrollo internacional, engloba la relación entre el agua, una protección del medio ambiente y los derechos humanos; el desarrollo del mismo ha venido marcado desde el año 1992, con la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, a continuación CIAMA (CIAMA, 1992) de Dublín, y la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, donde como eje central se pronunciaron sobre la necesidad de hacer uso sustentable de las aguas.

De igual manera la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, por su parte adoptó la Agenda 21, que establece un derecho preferente para el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos destinado a satisfacer las necesidades básicas y a otorgar protección a los ecosistemas (objetivo 1, Agenda 21). La Agenda 21 es un avance de los acuerdos de Dublín, ya que incorpora la dimensión socio - cultural para la ordenación integrada de los recursos hídricos y se denota la concepción de que el derecho al agua es un bien social y que además es un bien económico.

De igual modo la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, que tuvo lugar en el año de 1993 en Viena, reconoció que el derecho al agua se sustenta en el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (Salman y MacInerney – Lanckford, 2004). El Global Water Partnership (GWP), creado en el año de 1996, acuñó el concepto de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), como un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales (Lucas, Peña y Solanes, 2003). Esta entidad realizó su trabajo en base de cuatro Foros Mundiales sobre el Agua: Primer Foro Mundial del Agua, Marrakech - Marruecos, 1997; Segundo Foro Mundial del Agua La Haya – Países Bajos, 2000; Tercer Foro Mundial del Agua, Kioto – Japón, 2003; y, el Cuarto Foro Mundial del Agua, México-2006. En estos foros se ha establecido

---

<sup>22</sup> El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue firmado en Brasilia, Brasil el 3 de julio de 1978, por los ocho países amazónicos: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.





el derecho a acceder al agua limpia en calidad y cantidad suficiente para satisfacer las necesidades humanas.

En el debate que se ha dado sobre el derecho al agua en las Naciones Unidas, se ha tomado a este derecho como económico, social y cultural que debe ser garantizado al amparo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PDESC) de 1966. Contemplando así la idea del “agua como fuente de vida y la implicación que tiene con la gobernanza de los recursos hídricos a nivel mundial” (Martínez, 2017). De este modo en el desarrollo de derecho al agua, se da el fundamento en base al Derecho indígena a las aguas, el cual se incorpora al debate que tiene lugar en las Naciones Unidas desde una dimensión de derechos colectivos que se sustenta en el párrafo 2 del artículo 1 del PDESC y en el mismo precepto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde ha sido reconocido el derecho de todos los pueblos a disponer de sus recursos naturales para garantizar su propia estrategia de desarrollo, en el marco de reconocimiento del derecho de autodeterminación que dichos instrumentos reconocen a todos los pueblos. Este reconocimiento es de suma relevancia, pues desde la perspectiva de los derechos indígenas el derecho al agua constituye un derecho colectivo, cuyo titular son los pueblos originarios y que forma parte del derecho esencial de los pueblos a la autodeterminación.

Mientras que en la CIAMA de Dublín (1992), en la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro (1992); y en la Agenda 21, se ratifica el agua como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. A más de esto, el desarrollo de la teoría del mismo desencadena una garantía y protección sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras, así vinculando con el principio pro-generacional.

De acuerdo al estudio del caso, los derechos de las comunidades son una garantía que debe entregar el Gobierno, este reconocimiento se ha dado tanto en el derecho internacional y la jurisprudencia, pero siempre contando con el limitante de quienes son los titulares de estos derechos; para dar respuesta se han utilizado distintos criterios: ascendencia, cultura, lenguaje, residencia, conciencia de grupo o auto - identificación y, finalmente, la aceptación por parte de una comunidad indígena. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar, transmitir a sus futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de





acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales” (Cobo, 1986).

En lo específico, el derecho de los Pueblos Indígenas sobre sus recursos naturales, incluido el agua, se fundamenta en el derecho de propiedad, en el derecho a la protección de su medio ambiente, el derecho a la subsistencia, la protección y preservación de sus formas de vida y cultura y, adicionalmente, en el derecho de autodeterminación (Getches, 2003). En primer lugar, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho de los Pueblos a que puedan disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y que no se les prive de sus medios de subsistencia. También se reconoce estos derechos territoriales en la Agenda 21 y la Convención de Biodiversidad de 1992, ambos documentos adoptados en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, adopta una medida para proteger los derechos territoriales indígenas y con la obligación específica de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

El Convenio 169 de la OIT, desarrolla ampliamente los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y sus recursos naturales. Reconoce la "importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios" (art.7, Convenio 169 OIT). Define a los territorios indígenas como aquellos que cubren la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Así también, los derechos indígenas sobre los recursos naturales vinculados a sus tierras (Glosario, Convenio 169 OIT. Este derecho, incluye su participación "en la utilización, administración y conservación de dichos recursos" (art. 15, Convenio 169 OIT). En los casos en que los Estados mantengan la propiedad de recursos minerales o del subsuelo o derechos a otros recursos pertenecientes a las tierras, los Gobiernos deberán "establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos fuesen perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras" (art.15, Convenio 169 OIT).



En el ámbito interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de “San José de Costa Rica” es el principal instrumento vinculante en materia de derechos humanos. En ella se consagran principalmente derechos civiles y políticos (Capítulo II, Pacto de San José), pero también ciertos derechos económicos y sociales que tienen incidencia en materia de derechos indígenas sobre sus recursos naturales (art. 26, Pacto de San José). Junto con la consagración de estos derechos fundamentales, el Pacto de San José regula el esquema básico del Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos estableciendo dos órganos que se encargaran de promover y velar por el resguardo de las garantías fundamentales (art. 33, Pacto de San José), estos son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Capítulo VII, Pacto de San José) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Capítulo VIII, Pacto de San José).

### **2.3.2 Jurisprudencia internacional de casos relevantes.**

Dentro de la jurisprudencia, los casos relevantes producto de análisis son: el caso *Awas Tingni contra Nicaragua*, donde Corte Interamericana otorgó preeminencia al derecho de propiedad ancestral incluso respecto del derecho positivo, en el cual se fijaron como hechos que la comunidad indígena, conformada por más de 600 personas celebró un contrato con la empresa MADENSA, para de esta forma determinar el manejo integral del bosque, acto que no fue respetado, por lo cual la comunidad acudió a la Corte IDH, que determinó la violación del derecho a la propiedad privada, con fundamento a que por propiedad histórica le pertenecía a la comunidad, determinando que “tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras donde actualmente habitan, sin perjuicio de los derechos de otras comunidades indígenas” (Corte IDH, 2001). Así la Corte IDH, determinó que el Estado deberá delimitar, demarcar y titular las tierras que corresponden a los miembros de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni y reparar económicamente a la comunidad (Corte IDH, 2001), convirtiendo en un hito para los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas que ven precautelado su derecho a la propiedad<sup>23</sup>.

En la Jurisprudencia Internacional, otro caso que llama la atención es el de *Western Shoshone Indians vs Estados Unidos*<sup>24</sup>; en 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conoce las denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos de

<sup>23</sup> Para más información ingresar a la Ficha técnica del caso *Awas Tingni vs Nicaragua*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/awas.pdf>, última consulta: 22/04/2019.

<sup>24</sup> Para más información ingresar al informe de la Comisión IDH, sobre el caso 11.140. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/Indigenas/EEUU.11.140.htm>, última consulta: 22/04/2019.



estadounidenses nativos, indígenas estadounidenses de la nación Western Shoshone y determinó que se había violado el derecho internacional de los derechos humanos al privarles de sus tierras ancestrales, ya que Estados Unidos de Norte América inició el proceso de incautación de tierras aborígenes, ante lo cual llegaron a un acuerdo en el cual los nativos americanos permitían el paso por sus tierras, pero mas no que sean del Estado, este caso fue un hito a pesar de no ser judicializado, pues las medidas tomadas por las partes fueron en respeto de los derechos de las tierras de los pueblos nativos, a pesar de que quien las adquirió no era nativo americano, pero sus hijos si por la descendencia de su madre y el asentamiento de la nación en el lugar (Comisión IDH, 1999).

Por último, uno de los casos que figura como icónico es el Yakye Axa contra Paraguay<sup>25</sup>, donde la Corte IDH estableció que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio que el uso del suelo, relacionando con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, de esta manera, resuelve que los miembros de la comunidad Yakye Axa viven en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, y es por esto que se ven imposibilitados al acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios, lo que constituye una infracción por parte del Estado de Paraguay a la luz de los derechos garantizados por la Convención (Corte IDH, 2005).

### **2.3.3 Análisis de Normativa Nacional sobre la Gobernanza del Recurso Hídrico.**

En la legislación ecuatoriana existe una ley específicamente destinada a los recursos hídricos, la cual es la “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua” que la misma SENAGUA la define como “una ley que garantiza el derecho humano al agua como el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura”. A más de eso, siendo la Constitución pionera en el reconocimiento de derechos de la naturaleza entrega la competencia sobre los recursos naturales al Estado (art. 261, CE), reconoce al agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, elemento vital para la naturaleza (art. 318, CE) destacando que es un bien nacional y sin dominio adquirido preexistente (Martínez, 2017) y de igual forma se atribuye la prestación del servicio de agua y saneamiento, la posibilidad

---

<sup>25</sup> Para mayor información ingresar a la sentencia del caso Yakye vs Paraguay. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/yakie/dem.pdf> última consulta: 22/04/2019.



de que puede ser gestionada de forma pública, por medio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales (art. 264, CE); y, por medio de gestión comunitaria (art. 318, CE), entendiéndola a esta, la realizada por la comunidad, sin embargo debe ser medio de la persona jurídica JAAPS, un cambio que fue realizado por el denominado correato, eliminando a los Sistemas Comunitarios de prestación de este servicio; las JAAPS son organizaciones sociales sin fines de lucro que tienen por finalidad prestar el servicio de agua potable en la comunidad, viniendo a formalizar el servicio de agua potable prestado por la comunidad (Martínez, 2017). Esta institución está conformada por los representantes de la comunidad, denominados directivos, que tienen un liderazgo al respecto de a quienes prestan el servicio de agua y saneamiento, denominados usuarios; entendiendo al liderazgo cómo “la capacidad de proporcionar las funciones directivas asociadas con las posiciones de nivel superior” (Heifetz, 1997).

En cuanto a los GAD Provinciales, la Constitución les concede la competencia exclusiva, de planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, realizar obras en cuencas<sup>26</sup> y micro cuencas<sup>27</sup>, al igual que la gestión ambiental de la provincia (art. 263.3, CE). Así también, al referirse sobre los GAD Municipales, les otorga competencias exclusivas sobre la delimitación, regulación, autorización y control sobre el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas al igual que el acceso efectivo de las personas al uso de estos (art. 265, CE). Si bien, la Constitución de la República del Ecuador, especifica las competencias de cada GAD, el Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización, a continuación COOTAD desarrolla las mismas, permitiendo conocer las atribuciones y responsabilidades que posee cada una de estas entidades tanto desde la prestación del servicio desde el Gobierno central o los GAD Municipales (Martínez, 2017).

El Estado será quien preste las garantías pertinentes para la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico, y en cuanto a la sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano, serán prioritarios el uso y aprovechamiento del agua (art. 411, CE).

---

<sup>26</sup> Una cuenca hidrográfica es un territorio drenado por un único sistema de drenaje natural, es decir, que sus aguas dan al mar a través de un único río, o que vierte sus aguas a un único lago endorreico.

<sup>27</sup> Una microcuenca es aquel espacio territorial en el que se concentra el agua lluvia, que tras su absorción por el suelo de montaña llega a un río o lago.



El agua es reconocida como un recurso natural estratégico (art. 411, CRE), al cual se le debe dar una prioridad tanto al tratamiento como a su uso, lo cual lo encontramos en el Texto Unificado Legislación Secundaria, Medio Ambiente. En la actualidad, el cuerpo normativo con más importancia es el CODA, que si bien fue aprobado en abril de 2017, entró en vigencia en abril de 2018, regula los temas necesarios para una gestión ambiental adecuada, tomando en consideración temas como cambio climático, áreas protegidas, vida silvestre, patrimonio forestal, calidad ambiental, gestión de residuos, incentivos ambientales, zona marino costera, manglares, acceso a recursos genéticos, bioseguridad, biocomercio; además, este cuerpo normativo derogó la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental, la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, la Ley que Protege a la Biodiversidad en el Ecuador, la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales y la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre; contemplando así en un solo cuerpo la normatividad concerniente a leyes anteriores.

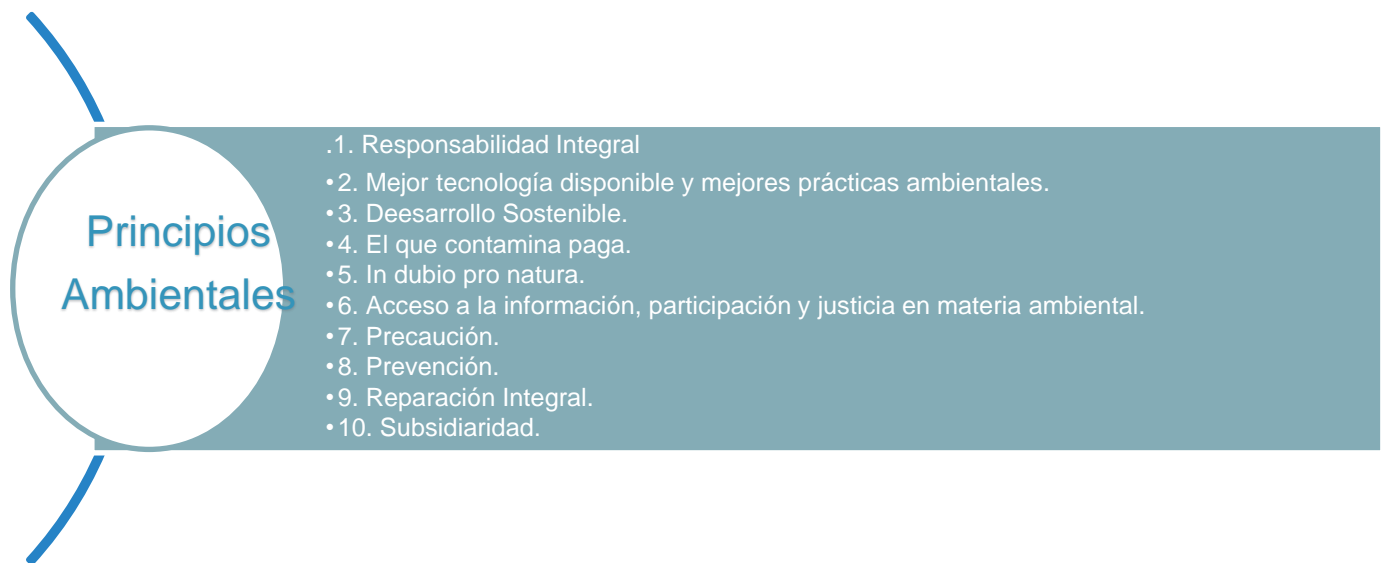
Así, este código contempla los principios ambientales (Ver Gráfico Nro. 9), conforme a la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de Janeiro de 1992, contemplando diez principios: la Responsabilidad Integral, de quien realice o tienda a causar algún impacto ambiental; el concerniente a mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales, donde se expone que el Estado deberá promover el uso y mejoramiento de estas tecnologías y que las mismas sean medio ambientalmente correctas; el de Desarrollo Sostenible, el cual fomenta una planificación desde tres ejes (el desarrollo económico, el desarrollo social y lo ambiental) que su cumplimiento siempre debe ser pensando en el ámbito pro generacional; otro de los principios es el de quien contamina paga, que expresa que el responsable deberá ser quien repare integralmente e indemnice por daños y perjuicios a las víctimas; el In dubio pro natura, que tal como en el desarrollo de otras ramas del derecho, precautela en caso de duda y en este caso lo hace con la naturaleza; el de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental, por el cual todos los sujetos de derechos ya analizados anteriormente tiene derecho al acceso de información de forma adecuada y oportuna; los de precaución y prevención, por los cuales el Estado será quien evitará, reducirá mitigará o cesará la afectación, lo que diferencia estos principios es la certeza científica, pues en el de prevención existe certeza científica del impacto ambiental, mientras que en el de precaución no; el de reparación Integral, que son aquellos procesos que permitan remediar y restaurar tras un impacto ambiental; y, por último el principio de subsidiaridad, por el cual que ante cualquier daño ambiental, asumirá la



responsabilidad ante un daño ambiental si el responsable no promueve la debida reparación (art. 9, CODA).

“Resulta interesante el compromiso que el legislador exige al Estado, de contar con datos científicos y técnicos sobre la biodiversidad y el ambiente a través de la investigación, así como la educación ambiental que debe ser un eje transversal en los diferentes niveles” (Martínez, 2019)

**Gráfico Nro. 9:** Principios Ambientales según el CODA.



**Fuente:** Artículo 9 del CODA.

**Elaboración:** Propia.

El CODA al tratar sobre las facultades ambientales de los GAD (Ver Tabla Nro. 1), otorga facultades a los distintos niveles de gobierno, de las que muchas atribuciones son las mismas de parte del Gobierno Provincial y el Municipal, que para que se cumplan con éxito debe existir una complementariedad y la misma puede ser alcanzada por medio de la gobernanza integrada, dejando a un lado el tema político, generando la correcta gestión administrativa. Además se destaca pocas atribuciones del Gobierno Parroquial a pesar de que con su cercanía con la ciudadanía rural podrían tener un mayor involucramiento para la correcta gestión ambiental.

La atención a las distintas posibilidades de actuar que tienen los GAD, se incluyen incentivos ambientales, tasas ambientales y la incorporación del cambio climático en las facultades de los GAD, en la educación ciudadana y en la planificación territorial (Martínez, 2019).



**Tabla Nro. 1:** Facultades Ambientales de los GAD.

**FACULTADES AMBIENTALES DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS**

FACULTADES	GAD		
	PROV	CANTÓN	PARR
1. <i>Definir la política pública ambiental.</i>	X	X	
2. <i>Elaborar planes con fines de conservación.</i>	X	X	X
3. <i>Promover viveros, huertos y suministro.</i>	X	X	X
4. <i>Elaborar planes para prevenir incendios.</i>	X	X	
5. <i>Prevenir y erradicar plagas en vegetación.</i>	X	X	
6. <i>Generar normas y procedimientos a fin.</i>	X	X	
7. <i>Establecer tasas sobre gestión ambiental.</i>	X	X	
8. <i>Controlar el cumplimiento de parámetros.</i>	X	X	
9. <i>Controlar las autorizaciones otorgadas.</i>	X	X	
10. <i>Desarrollar programas de difusión.</i>	X	X	X
11. <i>Incorporar criterios de cambio climático.</i>	X	X	X
12. <i>Establecer incentivos ambientales.</i>	X		
13. <i>Planes de tratamiento de desechos.</i>		X	
14. <i>Normas para gestión integral de residuos.</i>		X	
15. <i>Controlar el manejo de la fauna y arbolado.</i>		X	
16. <i>Regular el manejo de la fauna y arbolado.</i>		X	



17.	<i>Elaborar planes de asistencia técnica.</i>		X	
18.	<i>Establecer y ejecutar sanciones.</i>		X	

**Fuente:** Cap. II. Artículos 25-28. Código Orgánico del Ambiente.  
**Elaboración:** Propia





## Capítulo III

---

### **3. Las dificultades de la implementación de la Gobernanza en el Ecuador: estudio a partir del análisis del caso Río Blanco.**



## SUMARIO:

3. Las dificultades de la implementación de la Gobernanza en el Ecuador: estudio a partir del análisis del caso Río Blanco. 3.1 Problemática entre el recurso hídrico y la minería. Caso Azuay-Cuenca. 3.2 Caso de análisis Río Blanco. 3.2.1 Mapeo e identificación de la zona del caso analizado. 3.2.2 Trámites administrativos realizados por la empresa minera. 3.2.3 Tensiones encontradas. 3.2.4 Análisis del JUICIO Nro. 01333-2018-03145- Acción de Protección Río Blanco. 3.2.4.1 Medida Cautelar- Acción de Protección y Contestación. 3.2.4.2 Amicus Curiae. 3.2.4.3 Sentencias de Primera y Segunda Instancia. 3.3 Resultados obtenidos del Análisis del caso Río Blanco. 3.3.1 Uso de recursos hídricos. 3.3.2 Falta de conocimiento respecto a la problemática. 3.3.3 Organicidad y Conflictividad. 3.3.4 Normatividad.

### **3.1 Problemática entre el recurso hídrico y la minería. Caso Azuay-Ecuador.**

A más de la doble visión (biocéntrica y antropocéntrica), la problemática se ha convertido en un tema social y político en el cual actores tanto políticos, sociales, la ciudadanía y el Gobierno Nacional han tomado uno de los dos bandos, ya sea a favor de la minería, fundamentándose en el progreso, desarrollo, fuentes de trabajo, entre otras cosas; y por otro lado, en contra de la minería, basados en la búsqueda del cuidado ambiental, fundamentándose que no hay un modelo de minería metálica responsable, precautelando el ambiente y en especial por el cuidado de las fuentes hídricas. En el Ecuador de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador del año 2006, se aprobaron dieciséis proyectos mineros, tres de ellos se encuentran en la provincia del Azuay, estos son: Río Blanco, Loma Larga (actual Quimsacocha) y Rutas de Cobre; únicamente el proyecto minero Río Blanco se encuentra en etapa de explotación

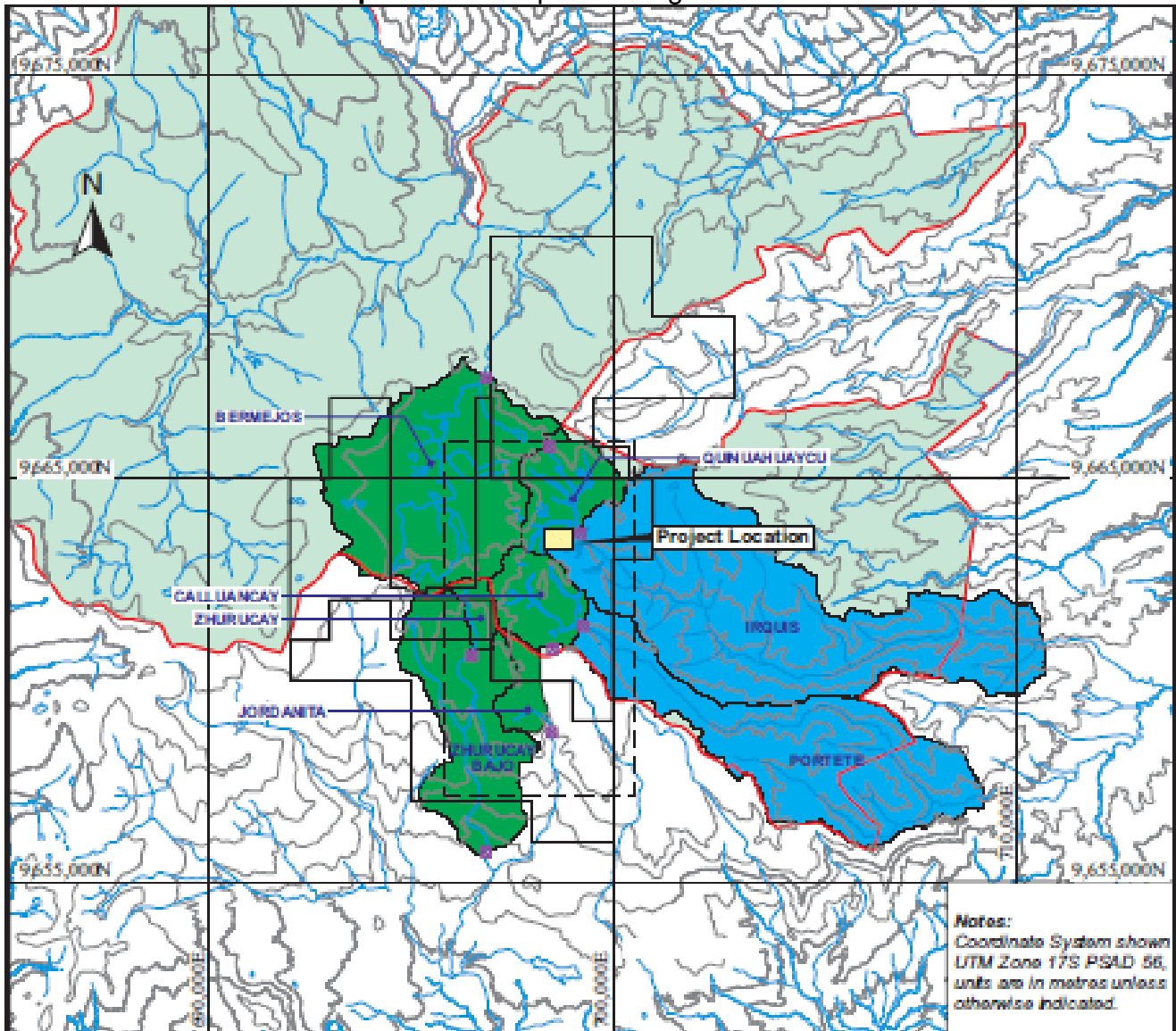
El interés de los actores por estos tres proyectos y en especial por Río Blanco y Quimsacocha, se fundamenta en su localización geográfica, pues se encuentran en las inmediaciones del macizo del Cajas, los dos proyectos ya mencionados son de gran interés tanto para el Gobierno Nacional por la necesidad económica nacional; así como para los opositores a la minería, por el riesgo ambiental.

A pesar de que estos dos proyectos se encuentran ubicados en la provincia del Azuay, estos proyectos no comparten la misma cuenca, mientras de Quimsacocha (Ver Mapa Nro. 1), nacen los ríos Irquis y Portete, que posteriormente formarán tanto el Río Tarqui como Yanuncay



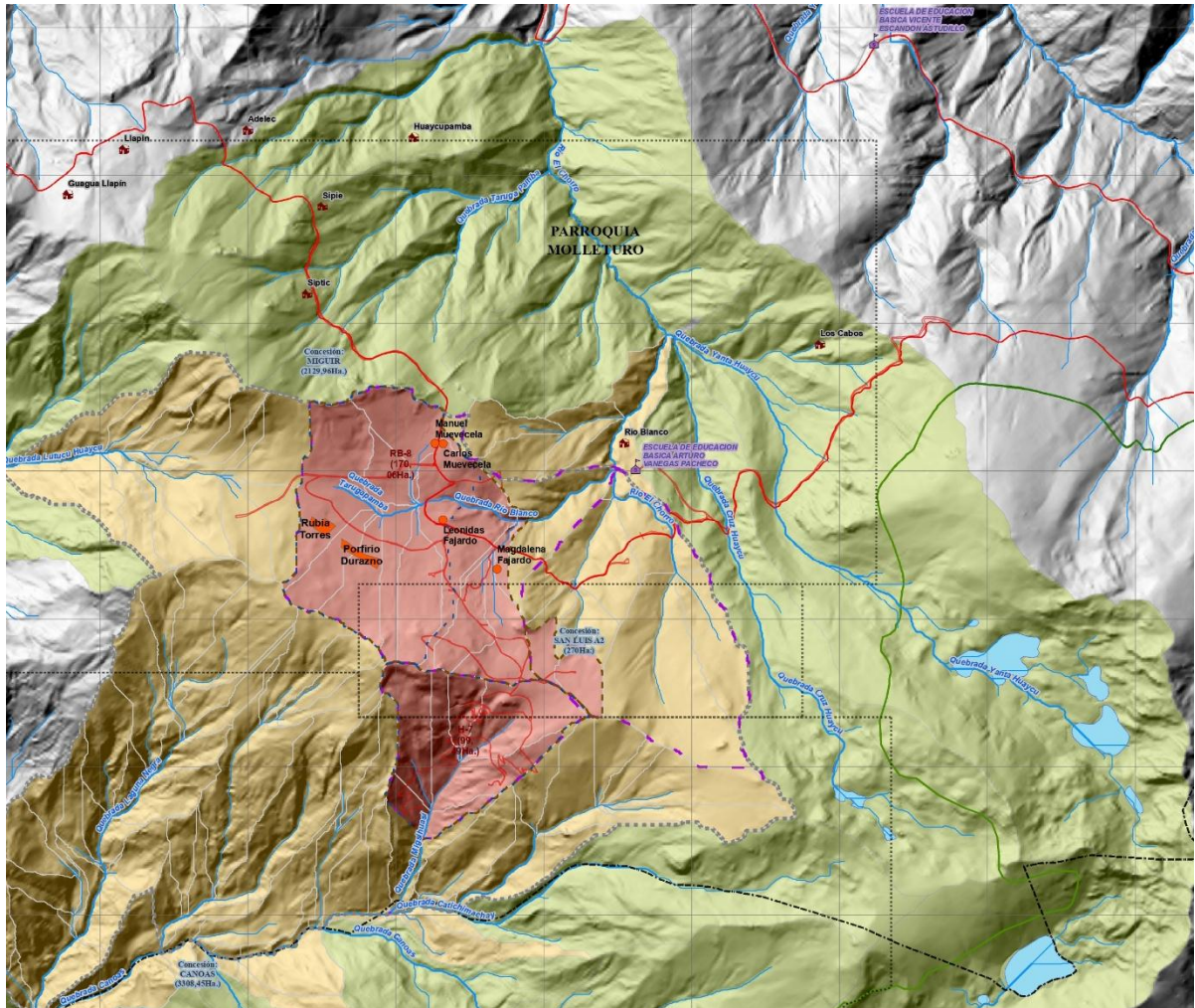
(Jason J. Cox, P.Eng., Kathleen Ann Altman, Ph.D., P.E., Katharine Masun, M.Sc., P.Geo., Lindsay Robertson, M.Sc., P.Geo., & Carlos A. Diaz, P.Eng., 2015); de Río Blanco (Ver Mapa Nro. 2), nace la quebrada del río Blanco, que conjuntamente con las quebradas de Cruz Huaycu y de Llantahuaycu, darán origen al río El Chorro, afluente del río Migüir (Dyana Chico Riera, 2014) que a la vez terminará en el Golfo de Guayaquil, en el océano Pacífico.

**Mapa Nro. 1: Mapa Hidrológico de Quimsacocho.**



**Fuente:** Klohn Crippen Berger Report, 2015.  
**Elaboración:** Klohn Crippen Berger Report, 2015.

## Mapa Nro. 2: Mapa Hidrológico Río Blanco.



FUENTE: Aproximación del territorio, ETAPA EP.  
ELABORACIÓN: ETAPA EP

### 3.2 Caso de análisis Río Blanco.

#### 3.2.1.1 Mapeo e identificación de la zona del caso analizado

De los proyectos mineros aprobados en 2006, cinco de ellos generan tensión entre las comunidades, actores políticos, sociales, las empresas mineras y el Gobierno Nacional; dentro de estos proyectos conflictivos, se encuentra el proyecto minero “Río Blanco”, catalogado por el Gobierno Nacional como “el primer proyecto de minería industrial a mediana escala que entraría a producir”. Este proyecto se ubica en las parroquias rurales de Molleturo y Chaucha, de la región centro sur de la República del Ecuador, en la cordillera de los Andes, pertenece a la provincia del Azuay y es parte del cantón Cuenca.



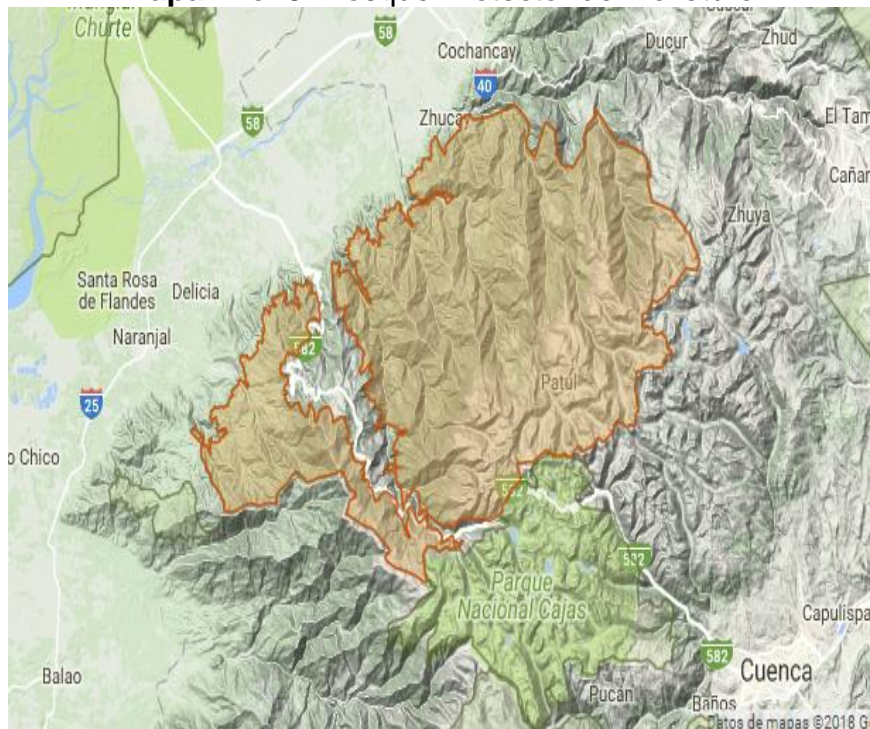
La superficie del proyecto minero es de 5.708 hectáreas, proyecto destinado a la extracción de oro y plata, de acuerdo con los estudios presentados por el Gobierno Nacional; pues, se han determinado reservas privadas de 605 mil onzas de oro y 4,3 millones de onzas de plata. Lo cual, proyectado anualmente se considera que la empresa minera obtendrá 68 mil onzas de oro y 478 mil de plata y según su estimación de tasas de producción, está catalogado, como un proyecto minero de mediana escala, ya que la producción se calcula en 800 toneladas diarias.

### **3.2.2 Trámites administrativos realizados por la empresa minera.**

La empresa que a un principio estaba a cargo de este proyecto fue la San Luís Minerales S.A.; la misma, inicio los trámites administrativos en fecha 11 de mayo de 2007 por medio de oficio Nro. 0879-SPA-DINAMI-UAM-0706686, en el cual el Ministerio de Energías y Minas aprobó la elaboración del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, aplicable al proyecto minero Río Blanco en las áreas de Canoas, San Luís y Minguir.

Luego de realizarse los estudios pertinentes al caso, mediante oficio Nro. SLMSA-2013-MAE-100, la compañía presentó el Informe de Factibilidad de Obra para la fase de Beneficio, del proyecto; se inició los trámites para la fase de beneficio en 2015, el Ministerio competente consideró que el proyecto no cumplió con los requisitos técnicos y legales, solicitó aclaración sobre algunos datos; aclaración que fue presentada por la ECUAGOLDMINING SOUTH AMERICA S.A. en el año 2016, la misma fue considerada como factible; a este informe, le siguieron informes técnicos de viabilidad de parte del Ministerio del Ambiente y de SENAGUA; este informe realizado por la autoridad nacional del agua, ha sido criticado, pues pese a que el proyecto minero se encuentra en una zona de estricto cuidado ambiental, por estar cercano a cuencas y microcuencas hídricas tales como el Patul, Minguir, Quitahuaycu, Chorro, Río Blanco, Canoas y Chacayacu; además del páramo y el Bosque Protector de Molleturo y Mollepungo (Ver Mapa Nro. 3) perteneciente al Sistema Nacional de Bosques Protectores, de acuerdo a la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental del Ministerio del Ambiente.



**Mapa Nro. 3: Bosque Protector de Molleturo**

Fuente: Google Maps.

Sin embargo, pese a la crítica, se consideró cumplidos todos los requisitos. Se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental, la Licencia Ambiental y la respectiva Concesión, conforme el Registro Oficial 79 del 14 de septiembre de 2017.

### 3.2.3 Tensiones encontradas.

Una vez, analizado el accionar de la empresa minera, se identifica como uno de los actores, al ser quien se beneficia por la explotación de los minerales que se encuentran en la zona (Ver Gráfico Nro. 10), es así que se contempla, que a la par de que la empresa minera realizaba los trámites respectivos, la comunidad de San Luís de Molleturo, comenzó su lucha contra la minera, desde el año 2006, fundamentándose en la protección contra impactos ambientales y principalmente por la afectación al recurso hídrico. Su lucha constante, se dio por medio de manifestaciones y marchas, como por ejemplo, la “Marcha por el Agua”, de octubre del año 2016, organizada por organizaciones sociales y públicas del Ecuador, esta marcha en Cuenca obtuvo un apoyo de 30.000 personas en las calles en contra de la minería. Así también, emergieron actores políticos, sociales y la ciudadanía en general; que tomaron posiciones divididas. Por un lado, apoyando al desarrollo sin importar el impacto ambiental que



pueda causar la minería; y, por otro lado con la idea de proteger a la naturaleza (Ortiz Crespo, 2016).

Así, es como se desarrollaron las tensiones existentes por la explotación minera en “Río Blanco”. En el año de 1997, debido a los estudios de factibilidad, los comuneros de Molleturo, empezaron a observar a técnicos que realizaban sus estudios en la zona; tomando su posición en contra de la minera, que tras años de constantes marchas, plantones y sin ver que las autoridades tomen cartas en el asunto, aparecieron los primeros representantes, entre ellos las organizaciones indígenas, tales como la Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Azuay (FOA), la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el Frente de Mujeres defensoras de la Pachamama (FMDP); entre estas organizaciones destaca la presencia de Carlos Pérez Guartambel (que tras un trámite administrativo, cambio su nombre a Yaku Sacha Pérez Guartambel).

Llegó el año 2011, año en el cual, se dio un intento de socialización por la empresa minera (La socialización debe ser realizada por el ente Público), en el cual los habitantes del lugar presentaron un gran rechazo, por la desconfianza ante el permiso de exploración entregado por el Gobierno Nacional a la empresa. La comunidad de Molleturo fundamento su temor en el riesgo ambiental, debido al uso de cianuro que se puede dar en la zona, mientras que la empresa minera, expuso una tesis contraria; además, aparecieron los primeros aliados de la empresa, propios comuneros que en su afán de conseguir trabajo y sostenibilidad, cambiaron su parecer, generando la idea de que la empresa trabaja con los más altos estándares de responsabilidad ambiental.

En este punto apareció un actor político, Paúl Granda (Alcalde de la ciudad de Cuenca 2009-2014), con actitud neutral, quien pidió al Presidente de turno, Rafael Correa, que la minería no se realice en zonas de vertientes; a esto Correa respondió, que si se demora la negociación, es por las precauciones sobre temas ambientales.

De igual manera, como parte de los actores políticos, apareció con actitud dividida la Junta Parroquial de Molleturo, que tras la entrega de dinero que serviría para realizar obras, tomaron una posición a favor de la minería.

En el contexto social, el Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama y la Coordinadora Popular en Defensa de Molleturo (actores sociales que más actividad tienen al



inicio de las tensiones conjuntamente con Yaku Pérez); recolectaron firmas, con el fin de probar que la concesión minera fue inconsulta, basados en el artículo 57.7 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza y reconoce comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, derechos, entre ellos el de 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, consulta que deben realizar las autoridades competentes, será obligatoria y oportuna. Además, solicitaron a las autoridades provinciales y cantonales que se pronuncien acerca de la minería, ya que para ellos, ha sido una lucha de los actores sociales y la comunidad de Molleturo, en el cual los actores políticos no han tomado el papel que deberían frente al tema.

Los actores políticos tomaron su posición frente a la minería, muchos de manera neutral y otros como Paúl Carrasco (Prefecto de la provincia del Azuay 2004- 2019), quien tomó una posición en contra de las políticas correistas, rechazando la explotación minera y dando su respaldo a las comunidades indígenas, uno de los actos donde más se notó esta actitud, es en la “Marcha por el Agua” organizada conjuntamente con las organizaciones indígenas.

En el conflicto apareció un momento de consenso, dado que el Gobierno envió una comisión que visitó la zona minera del Azuay; lo curioso, es que se inició el debate con la presencia del dirigente indígena Yaku Sacha Pérez Guartambel, con Javier Córdova (Ministro de minas 2015-2017), sin que exista ninguna marcha o movilización pro o en contra de la minería, conjuntamente con el Gobernador del Azuay del momento, realizaron las respectivas inspecciones del lugar, comprometiéndose a que el permiso para la explotación no sería otorgado hasta que el manejo del riesgo ambiental esté asegurado. Pero el acuerdo no llegó a consolidarse entre el Gobierno y los activistas ambientales, tras esto, uno de los momentos trascendentales, fue cuando se dio inicio al proyecto minero en Río Blanco, con la presencia de Jorge Glas (Vicepresidente del Ecuador 2014- 2017); Javier Córdova; y Rafael Poveda (Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos 2014-2016); ya que desde ese momento los actores políticos, sociales y comuneros tomaron un papel relevante.

Por un lado, el Concejo Cantonal de Cuenca, (con nuevos ediles, tras las elecciones seccionales del año 2014), expusieron su descontento ante los proyectos mineros, Dora Ordoñez (Concejala del cantón Cuenca 2014-2018), identificada como actor político, indicó la preocupación por el tema ambiental, ya que a pesar de que el Concejo Cantonal de Cuenca firmó un convenio





con las Universidades de Cuenca y del Azuay para que realicen estudios sobre el lugar destinado para la explotación de mineral en Río Blanco; estos estudios no fueron tomados en cuenta por el Gobierno Nacional, que de igual manera inauguró el proyecto minero en la zona.

De igual manera, se da la interacción de otro actor, Marcelo Cabrera (Alcalde de la ciudad de Cuenca 2014-2018), que por primera vez hace referencia de manera pública sobre el tema, apuntando a una neutralidad en busca de lo que el actor político llama a la búsqueda de la verdad. Desde la Gobernación del Azuay, se tomó una posición pro-minería sin considerar el riesgo ambiental, buscando los beneficios que genera la explotación minera en la zona. Del mismo modo, expuso Yaku Pérez<sup>28</sup>, que las decisiones tomadas deberían declararse inconsultas, por el riesgo de contaminación considerable y el riesgo a la comunidad de Molleturo.

En el 2017, se dio la presencia de moradores divididos y el Consejo Cantonal, con mayor actividad. Desde la prensa afín al Gobierno se presentó que en la zona hay satisfacción por lo que generará la minería en la zona (tema económico); mientras que, en otros medios de comunicación, se observa que en la zona se mantenían disputas con los comuneros.

La actividad de los actores políticos cambió, así el Alcalde de Cuenca, se inclinó a un bando definido en contra de la minería, solicitando la suspensión del proyecto, tras la polémica generada en la ciudad de Cuenca, después del anuncio de inicio del proyecto minero por parte del Vicepresidente del Ecuador, los Concejales de Cuenca se sumaron al pedido del Alcalde.

La misma postura tomó el Gobierno Provincial del Azuay<sup>29</sup>, con el rechazo a los proyectos mineros en el Azuay, postura tomada de forma radical desde un principio, conjuntamente con FOA. Mientras que, desde el Ministerio de Minas, se informó que el cabildo cuencano, siempre ha tenido la información del proyecto minero. De esta forma, aparecen los primeros enfrentamientos con el Alcalde de Cuenca que pidió la suspensión del proyecto, hasta que se asegure las fuentes hídricas. Después del pedido, la zonal del Ministerio de Minas, entregó la documentación al Municipio de Cuenca y los moradores de la zona, que apoyan la minería realizaron un plantón frente a la alcaldía en contra del pedido de suspensión del proyecto solicitado por el Alcalde.

---

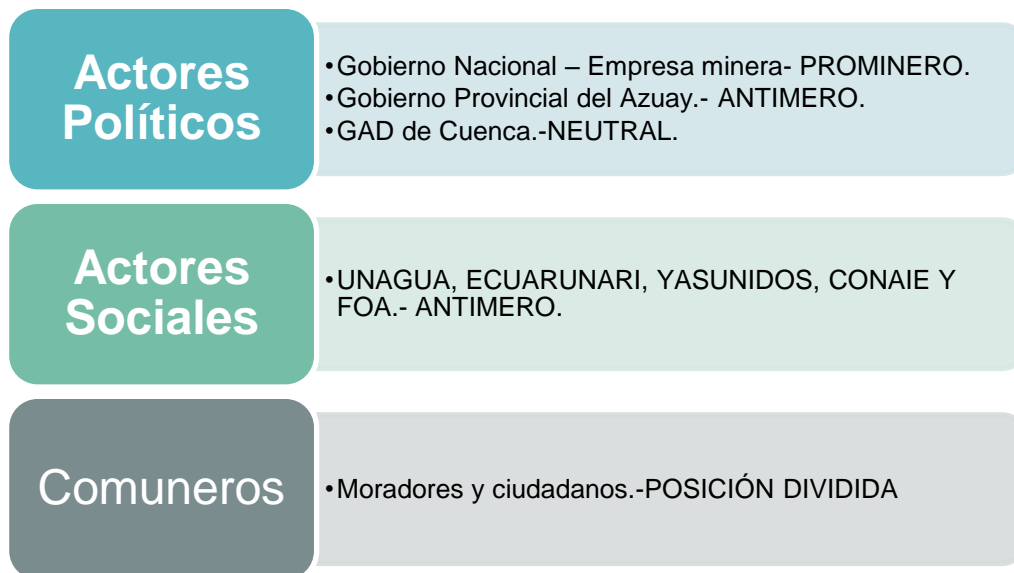
<sup>28</sup> Coordinador de la Unión de Sistemas Comunitarios de Agua (UNAGUA), y presidente de la Confederación Kichwa del Ecuador (Ecuarunari).

<sup>29</sup> A través de Paúl Carrasco y María Cecilia Alvarado, Viceprefecta del Azuay (2014-2018).



Aunque aún sesgado al correísmo, Lenin Moreno<sup>30</sup>, en campaña política prometió fortalecer la regulación ambiental y las acciones de control para reducir los impactos por la actividad minera y así asegurar el cuidado de fuentes hídricas y obtener a la vez los recursos y beneficios de los proyectos mineros.

**Gráfico Nro. 10:** Tensiones durante el periodo 2007-2017.



**FUENTE:** Hemeroteca revisada 2007-2017.

**ELABORACIÓN:** Propia.

Un cambio trascendental comenzó con las elecciones presidenciales en el Ecuador, del año 2017; Lenin Moreno como nuevo Presidente de la República del Ecuador, con un discurso vinculado a la unidad y al diálogo, prometió un nuevo giro en la actitud tomada por el Gobierno hasta ese momento.

Este hecho confundió tanto a las autoridades apegadas al régimen, opositores al modelo correista, actores sociales y a la ciudadanía en general (Ver Gráfico Nro. 11). Rafael Correa, la cara del anterior Gobierno, anunció el 06 de Julio de 2017, que se separa del Gobierno del Presidente del Ecuador, Lenin Moreno, debido a decisiones tomadas, contrarias a su modelo.

Es así que, después de diez años, donde los actores políticos que representaban al Gobierno tenían un discurso cerrado, ante los reclamos de quienes estaban en contra de la minería; empezaron a tomar otra actitud. A pesar de esto, los conflictos se mantienen, los

<sup>30</sup> Actual Presidente de la República del Ecuador.



comuneros por un lado y por otro la empresa minera, respaldada por la Policía Nacional, el conflicto llegó a tener personas heridas e incluso detenidas, y el justificativo de la Gobernación del Azuay, fue que se debía mantener el orden y la paz en Río Blanco.

A la par, los pobladores de la zona cercana de Molleturo se beneficiaron por contratos de trabajo, la pregunta siempre recae en ¿es un beneficio para la comunidad o es una forma de comprar conciencias? De esta manera, familias, vecinos y moradores se ven enfrentados por la minería, por un lado los opositores a la minería mantenían un campamento que impedía la entrada de maquinaria, que posibilita los trabajos en la mina, con el fin de no posibilitar la explotación del mineral, siempre pensando en la contaminación directa e indirecta que podrá causar.

Un cambio total se dio desde octubre de 2017, la política informativa dada por El Telégrafo, prensa oficial del Gobierno Nacional, tuvo una transformación en la forma de informar sobre aspectos mineros, el tema a tratar ya no eran los beneficios de la minería, sino la búsqueda de un equilibrio entre el Gobierno y las empresas mineras, con el fin de mostrar otros puntos de conflicto. Es así, que ya se habla de responsabilidad ambiental, intentando llegar a un acuerdo de mínima contaminación, puesto que ya se manifestó que "cualquier actividad humana tiene un impacto ambiental", y relacionando que la responsabilidad social debe ir de la mano con la actividad de la empresa minera, ya que no se puede identificar el actuar de la comunidad sin saber los antecedentes y saberes de esta.

Las protestas hasta finales del 2017 siguieron desde el enfoque de la defensa de las fuentes hídricas y la exigencia de las autoridades locales. El discurso de las autoridades ambientales y mineras cambió; y se identificó que los daños ambientales serían mínimos. Mientras que, los habitantes de Río Blanco rechazaron la minería, debido a que perjudica la agricultura y el ganado, por la contaminación de la vertiente y la consecuente sequía de los ojos de agua de las tierras de los campesinos. En base a esto, se generaron una serie de enfrentamientos y agresiones físicas, hecho que fue investigado por Fiscalía, en el cual resultaron dos personas arrestadas y varios heridos.

Por su parte, una de las autoridades locales con mayor actividad en defensa de la naturaleza, la Viceprefecta del Azuay, María Cecilia Alvarado se pronunció al respecto en la Audiencia Pública de los Páramos, diciendo que estos eventos son una estrategia de la minería

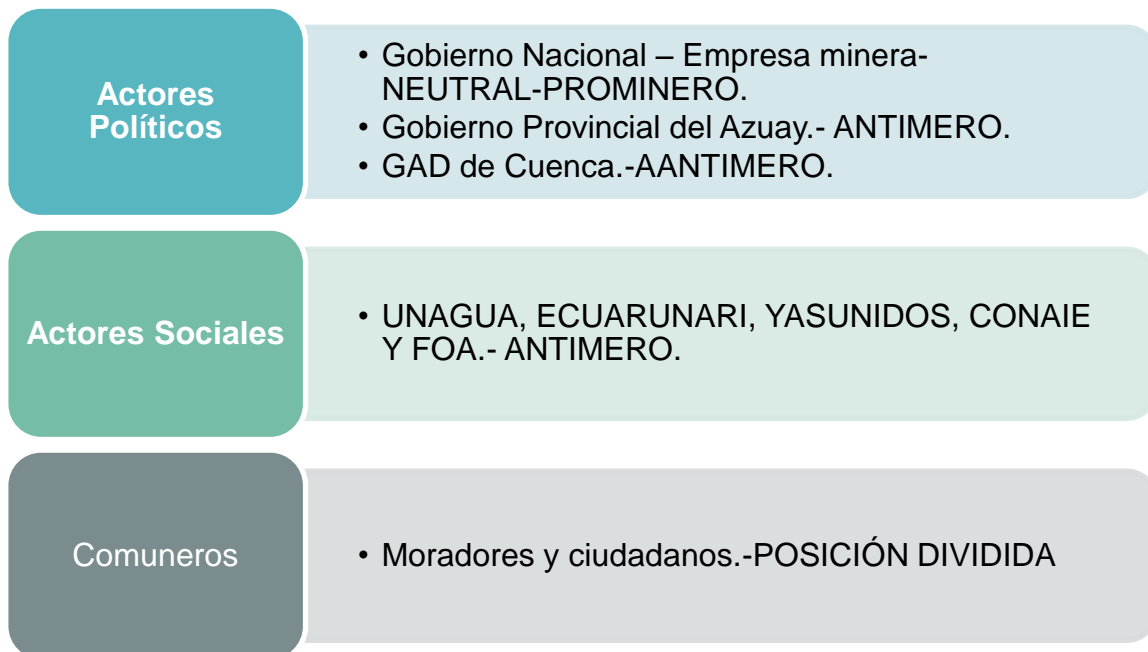


internacional, en la cual hostigan a los campesinos. Así también, el Presidente Lenin Moreno, en su intervención que dio en la ciudad de Cuenca, en la cesión solemne el 3 de noviembre del 2017, por motivo de los 197 años de independencia, insistió que sobre la minería se prohibiría realizar actividades mineras en fuentes de agua. Por su lado, los dirigentes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), con su representante Yaku Pérez, se reunieron con el Presidente Lenin Moreno en el Palacio de Carondelet y acordaron entre otras cosas, la suspensión de concesiones mineras cuando estas no cumplan con todos los requisitos, entre ellos la consulta previa a las comunidades.

Pero, el discurso del Ministerio de Minería aún mostraba los beneficios de la minería en la zona de Río Blanco, por ejemplo, que: alrededor de 101 familias y organizaciones de Río Blanco se han beneficiado gracias a los programas de fortalecimiento productivo realizado por Junefield Ecuagoldmining South América. Estos programas ofrecen entre otras cosas, apoyo para la ganadería, además de capacitaciones para el mejoramiento agrícola y la implementación del cultivo de truchas. Gracias a esto se han generado diversas fuentes de trabajo por lo que la migración se ha visto disminuida.

Debido al incumplimiento del acuerdo sobre la suspensión del otorgamiento de concesiones mineras, los representantes de organizaciones indígenas y ecologistas, se movilizaron para reclamar al Presidente Lenin Moreno, además manifestaron que existen graves violaciones de los derechos humanos y la naturaleza por la realización de los proyectos mineros, y exigen que se realice una auditoría y veeduría ambiental de los mismos.

El Presidente ha logrado dialogar con las organizaciones representantes de las comunidades, con un discurso diferente y con una idea de política minera que obtenga los beneficios económicos, en base del interés nacional y a la vez con el respeto necesario a las fuentes hídricas. Con el cambio de política, Javier Córdova, renunció al Ministerio de Minas y el Gobierno garantizó que el desarrollo de la actividad minera, se realizará pro- ambiente.

**Gráfico Nro. 11:** Tensiones durante el periodo 2017-2019.

**Fuente:** Revisión Hemeroteca 2017-30 de marzo de 2019

**Elaboración:** Propia.

Por otro lado, el liderazgo sobre el recurso hídrico como fuente de toma de decisiones, debe ser analizado desde el discurso político de los principales líderes, teniendo en cuenta el cambio del modelo constitucional ecuatoriano, que se dio con el correato<sup>31</sup>, cambió la gestión y prestación del recurso agua, la protección de la naturaleza y el buen vivir. Cambio que se produjo debido a las luchas sociales en la provincia del Azuay, en lo referente a la protección de las fuentes hídricas. Uno de los eventos que decidió en la provincia, es que luego de largos años se dio la realización de la consulta popular sobre la minería en Quimsacocha, proyecto minero también ubicado en el Azuay; y que es un hito que fomenta a un cambio de perspectiva alentador para la comunidad. Consulta que el 24 de marzo de 2019, se desarrolló en Girón, dando como

<sup>31</sup> Época donde el Economista Rafael Correa tenía el cargo de Presidente de la República del Ecuador, periodo 2007-2017.



resultado que la población eligiera el No a la minería en Quimsacocha (Consejo Nacional Electoral, 2019).

Además de esto, en la campaña por la Prefectura del Azuay para las elecciones seccionales que se realizaron el mismo día, destacó la presencia de Yaku Pérez Guartambel como candidato a la Prefectura del Azuay. La campaña de este actor político, se realizó en base a un discurso por la lucha por el agua, donde destacó su preparación académica, sus logros, su vivencia y en especial su intrínseca relación con el agua; fomentando spots publicitarios, panfletos, pegatinas en los cuales se ve a este actor en forma de gota, con una visión más allá y anunciando que incluso por el agua se cambió de nombre de Carlos Ranulfo a Yaku Sacha (en quichua significa agua de la fuente).

### **3.2.4 Análisis del JUICIO Nro. 01333-2018-03145- Acción de Protección Caso Río Blanco.**

#### **3.2.4.1 Medida Cautelar- Acción de Protección y Contestación.**

Los comuneros de Molleturo, conjuntamente con su Procurador Común, Presidente de la ECUARUNARI y de la Coordinadora de Organización Andinas Indígenas (COAI), Yaku Sacha Pérez Guartambel y Arariwa Sigcha Vele, Presidente de FAO, presentaron el 17 de mayo de 2018 una Medida Cautelar en contra de los titulares de los Ministerios de Minas y del Ambiente. En la cual, tenía como pretensión, la suspensión de la autorización de explotación minera del proyecto Río Blanco, en base a la falta de consulta previa, conforme el Convenio 169 de la OIT.

Dentro de los hechos narrados destacan los minerales que se obtendrán, la rentabilidad del proyecto minero, las zonas frágiles que se encuentran cercanas a las minas tales como páramos, lagunas y fuentes hídricas, y la falta de consulta previa realizada a las comunidades (Ver Gráfico Nro. 12).

La fundamentación legal de la medida cautelar solicitada se enmarca en el marco constitucionalista de protección de los derechos de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas (Convenio 169 OIT); en la cual la parte actora recalcó los derechos de igualdad de las personas, el derecho al respeto de los pactos y convenios internacionales con la intención de por los derechos de las comunidades indígenas, en especial hace un referencia a la consulta previa de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, en este caso a la comunidad de Molleturo sobre la comercialización y explotación de los recursos naturales no renovables. Además, la parte accionante invoca la Declaración Universal de los Derechos Humanos



refiriéndose a: los derechos de igualdad, tanto formal como sustancial y a la garantía de los derechos y su respectiva materialización a través de los tribunales de justicia; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al referirse sobre: el respeto a los derechos y a la igualdad de las personas; el Convenio 169 de la OIT, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, en lo tocante a la participación de los pueblos, derechos colectivos entre los que se encuentra el derecho de que sean consultados; siguiendo esta lógica la fundamentación legal recae en el bloque constitucional que tiene el Ecuador al referirse sobre los derechos de las comunidades, pueblos y nacionales indígenas, ya que el país se encuentra adscrito a la norma internacional mencionada.

Sobre la pretensión que busca alcanzar la parte actora, solicita la suspensión del acto administrativo que permite la explotación minera en Río Blanco, hasta que se dé el cumplimiento de la consulta previa, libre e informada; además la demostración científica de que no va existir afectación alguna a las fuentes de agua.

Esta medida, por medio de sorteo conoció el Juez Constitucional de primera instancia, Pablo Serrano, el mismo que resuelve en base al principio *Iura Novit Curia* cambiar de medida cautelar a una acción de protección, motivado por la supuesta vulneración de un derecho, a pesar de que el accionante no ha solicitado que se tome esta acción.

**Gráfico Nro. 12:** Ficha técnica del caso Río Blanco. (Partes procesales, acción y juzgador).



**Fuente:** JUICIO Nro. 01333-2018-03145.

**Elaboración:** Propio.

Al contestar la acción propuesta, una de las partes accionadas, el Ministerio de Minas, argumentó que existe falta de legitimación activa, al activar un proceso judicial fundamentándose en la violación del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador y al Convenio 169; ya que, los accionantes son el Presidente de la ECUARUNARI, con domicilio en Quito, moradores que presumen ser de Molleturo y el Presidente de FOA sin fijar domicilio en Molleturo; planteando la idea de que quienes pretenden ser actores en la acción de protección no son la comunidad o pueblo de Molleturo, debido a que de acuerdo al Ministerio del Ambiente no existe un pueblo o comunidad indígena en Molleturo. Y, a la vez fundamentan que estaban garantizados los derechos a la participación, igualdad y entrega de la información adecuada, pues se realizaron audiencias en la Parroquia de Molleturo, sin obligar a nadie, teniendo en cuenta que en el 2003 cuando inició el proceso de otorgamiento de licencia, la normativa vigente era otra, por lo cual la consulta se realizó conforme a la Constitución Política del Ecuador (1998) y normativa legal vigente en ese entonces.

El Ministerio del Ambiente compartió lo expuesto por parte del Ministerio de Minas, fundamentan que la socialización se ha cumplido con éxito, ya que se han dado publicaciones por





medio de la prensa escrita, transmisiones radiales, publicación de carteles en la parroquia, audiencias públicas y otros eventos de entrega de información; a la vez, argumentan que la tramitología realizada se ha dado con el cumplimiento de los informes realizados por el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Minas, Universidad de Cuenca y otros informes particulares que se han solicitado a la empresa minera; con esto contemplando que no existirá repercusión ambiental alguna.

Por último, la Procuraduría General del Estado al comparecer a este proceso, expuso que se hace mal uso de los recursos constitucionales propuestos, puesto a que no existió violación alguna de derechos, debido a que se ha cumplido con las etapas de socialización y además ocho moradores de la parroquia de Molleturo no representan a toda la población (Ver Gráfico Nro. 13).

**Gráfico Nro. 13:** Ficha técnica Parte Accionada.



Fuente: JUICIO Nro. 01333-2018-03145.  
Elaboración: Propio.

### 3.2.4.2 Amicus Curiae

Las disputas entre los comuneros se observan en la presentación de los amicus curiae, pues los presidentes de las comunidades de Cochabamba y Llano Largo, se presentan mencionando que si existió socialización por parte de la empresa minera y que lo que ellos pueden corroborar es que no ha existido ninguna afectación de las fuentes hídricas, por lo que solicitaron que se rechace la pretensión de la parte accionante. Esta comparecencia fue respaldada por el amicus curiae presentado por la Vicepresidencia del Comité de Desarrollo Comunitario Río Blanco.

Miembros de la Escuela Popular Agustín Cueva Dávila, comparecieron como terceros, por medio de un amicus curiae, en el cuál basado en el derecho a la información, participación, consulta previa; solicitaron que se siga con el procedimiento y tomaron su posición en contra de la minería, pidiendo que se suspenda la actividad minera y en base a los derechos de la naturaleza y al medio ambiente sano

De igual manera, Marcelo Cabrera, Boris Piedra e Iván Granda, Alcalde de Cuenca, Gerente de ETAPA E.P. y Concejal de Cuenca, respectivamente, acudieron y solicitaron que se



continúe y se acepte la acción presentada, en base a la ubicación geográfica del proyecto minero (la reserva de biósfera del Cajas, posible agua subterránea, ecosistema de páramo, cercanía al Bosque Protector de Molleturo y Mollepungo y la protección a la fuentes hídricas) y la consulta previa. Además, argumentaron su comparecencia como terceros en el texto constitucional y se basaron en la existencia de violación de derechos constitucionales, tales como a la igualdad, no discriminación y derechos sociales y colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Así también, la Asamblea de los Pueblos del Sur, presento su comparecencia en favor de que el juez acepte la acción de protección, por los mismos motivos de los anteriores amicus curiae, lo que incluyeron es la protección del aprovechamiento del recurso hídrico que consta en la Constitución de la República del Ecuador y se encuentra desarrollado en la Ley Orgánico de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua, en el cual incluyeron imágenes y el hecho fáctico que corresponde al desecamiento del humedal Cruz Loma y taponamiento de los ojos de agua que se encuentran en el páramo con cercanía al proyecto.

Otro de los amicus curiae presentado, es el de los autodenominados, Abogados en Derechos Humanos, que a más de apoyar a que prosiga la acción de protección, incluyeron en su fundamento la consulta ambiental, diferente a la consulta previa, que es dirigida a los pueblos y nacionalidades; en base a la posible afectación a las fuentes hídricas que puede causar este proyecto minero, solicitan que deberían ser consultados no sólo la comunidad de Molleturo, sino todo Cuenca, por la repercusión que podría darse.

Como aporte de la academia, comparece la Universidad Internacional del Ecuador, presentando sus fundamentos de tal forma que se encuentra a favor de la suspensión de las actividades mineras, motivados de igual manera en los derechos ya enunciados en líneas anteriores, pero además, fundamentaron que la comunidad de Molleturo tenía que ser consultada sobre los permisos de usos del agua y la intrínseca protección en los derechos de la naturaleza y medio ambiente sano.

Así mismo, como GAD Municipal del cantón Nabón, comparecieron a este proceso, con el fundamento proteccionista de los derechos de la naturaleza y de los pueblos y nacionalidades indígenas; incluyeron casos de devastación por lo que llaman la “fiebre por el oro” que ha llevado a las destrucción de ecosistemas frágiles, tal como sucedió en Cajamarca, Perú, donde se dio el



desechamiento de tres laguna (Pato, Yanacocha y Corazón) asemejando al caso de Río Blanco por el desechamiento del humedal ya mencionada; de igual manera exponen la preocupación sobre la salud humana, tal como se evidenció en Oroya, en Perú en la cual los problemas sanitarios de salud abundan en la población después de la explotación minera en el sector.

Dentro de los amicus curiae, también se dio la participación del Observatorio Constitucional de la Universidad Andina Simón Bolívar, en la cual destacó su análisis sobre la consulta previa, en la cual exponen que no es lo mismo las reuniones de mera información que muchas veces han sido expuestas por la parte accionada, en comparación con la consulta previa; además expone un punto que no es tratado anteriormente, como es la auto identificación de los pueblos y nacionalidades indígenas, donde ni el Estado, ni el Ministerio podrán definir quién es pueblo o nacionalidad y quien no es; si este asunto es un derecho de auto identificación (Ver Tabla Nro. 2).

**Tabla Nro. 2:** Ficha Técnica de los Amicus Curiae.

<b>AMICUS CURIAE</b>		
<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>POSICIÓN</b>	<b>DESTACA</b>
<b>Presidentes de las comunidades de Cochabamba y Llano Largo</b>	Pro mineros	Mencionan que si existió socialización.
<b>Vicepresidencia del Comité de Desarrollo Comunitario Río Blanco</b>	Pro mineros	No se sienten representados por los accionantes.
<b>Escuela Popular Agustín Cueva Dávila</b>	Anti mineros	Falta de información y no se realiza la consulta previa.
<b>Alcalde de Cuenca, Gerente de ETAPA E.P. y Concejal de Cuenca</b>	Anti mineros	Se fundamentan en la ubicación geográfica del proyecto minero.
<b>Asamblea de los Pueblos del Sur</b>	Anti mineros	Desechamiento del humedal Cruz Loma y taponamiento de los ojos de agua
<b>Abogados en Derechos Humanos</b>	Anti mineros	Consulta Ambiental, diferente a la previa.
<b>Universidad Internacional del Ecuador</b>	Anti mineros	Consulta sobre los permisos de usos del agua
<b>GAD Municipal del cantón Nabón</b>	Anti mineros	Casos de devastación
<b>Observatorio Constitucional de la Universidad Andina Simón Bolívar</b>	Anti mineros	Auto identificación de los pueblos y nacionalidades

Fuente: JUICIO Nro. 01333-2018-03145.

Elaboración: Propio.



### 3.2.4.3 Sentencias de Primera y Segunda Instancia.

La resolución del juez de primera instancia, la realizó Paul Serrano, Juez Constitucional, en la cual después de analizar los fundamentos fácticos presentados por las partes, la comparecencia de terceros por medio de amicus curiae y la prueba presentada resolvió la suspensión de explotación minera en el sector de Río Blanco, la desmilitarización y que se cumpla con el debido proceso de la consulta previa motivándose en que la comunidad de Molleturo es un pueblo indígena y en base a esto, conforme a la normativa constitucional y el Convenio 169 de la OIT, se tenía que realizar la consulta previa, libre e informada a esta comunidad, acto que no se evidencia en la supuesta socialización presentada como prueba por la parte accionada, pues no se contempló el tema de la explotación minera de forma clara.

La apelación que realizó la parte accionada sobre la resolución de primera instancia, fue conocida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial Del Azuay, compuesta por los jueces Edgar Morocho Illescas, Rosa Zhindón Pacurucu y Aurea Piedad Calderón, los mismos que negaron la apelación y confirmaron la sentencia de primer nivel, basados en la vulneración del derecho del debido proceso a la consulta previa, libre e informada en la comunidad de Molleturo en relación al proyecto Río Blanco; pero revocaron la medida de restitución del derecho vulnerado, de la consulta, fundamentándose que la comunidad ya fue consultada el 4 de febrero de 2018 con la pregunta 5 del referéndum ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que se prohíba sin excepción la minería metálica en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos, de conformidad con lo establecido en el Anexo 5?, y el resultado de la votación de los habitantes de la parroquia Molleturo es el siguiente: 67.80% por el SI, y el 32.20% por el NO (Consejo Nacional Electoral, 2018)

Los jueces provinciales confundieron las categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), ya que la cercanía del proyecto minero Río Blanco es con Bosque Protector de Molleturo y Mollepungo, que podría tener afectaciones ambientales, se debe tener en cuenta que los bosques protectores, si bien están tutelados en la normativa ecuatoriana, conforme al artículo 407 de la Constitución no son parte del SNAP, de esta forma mal interpretan el texto del referéndum ya mencionado, demostrando el desconocimiento que tienen en temas ambientales. Además, existe una diferencia clara entre un referéndum, que busca modificar el texto

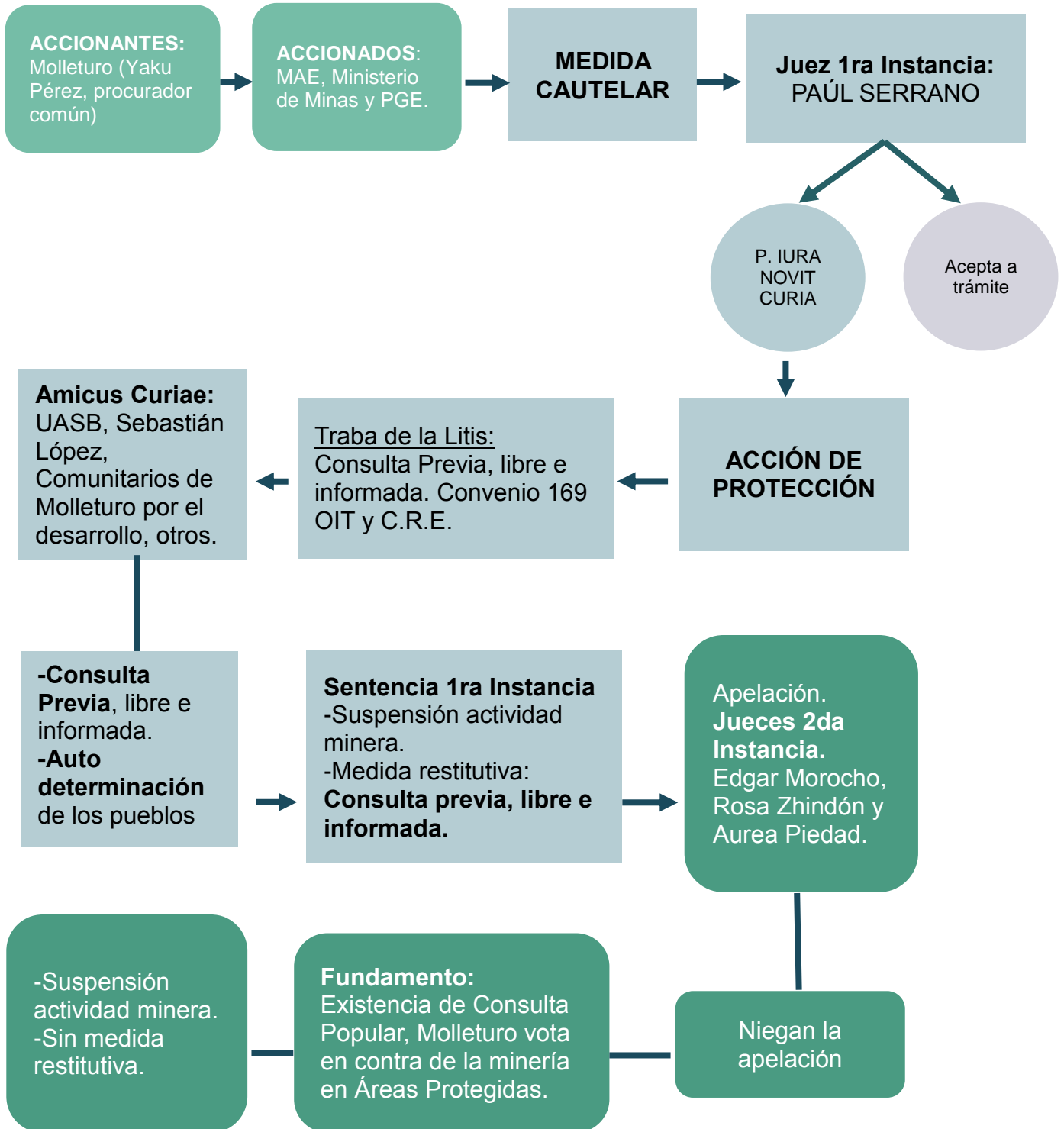


constitucional impulsado por la voluntad ciudadana demostrada en las urnas y la consulta previa, libre e informada, la misma que debe ser realizada a la comunidad indígena que se considera afectada por la explotación minera en el sector, antes de aprobarse la explotación minera, sin presión a la comunidad, contemplando toda la información de posibles afectaciones al medio ambiente y el interés económico y fuentes de empleo que se puede dar (Para entender de mejor manera el proceso judicial, revisar el Flujograma Nro. 1)

En la actualidad, se encuentra presentada una acción extraordinaria de protección sobre este caso, acción que aún no ha sido resuelta por los jueces de la Corte Constitucional del Ecuador.



**Flujograma Nro. 1:** JUICIO Nro. 01333-2018-03145- caso Río Blanco.



**FUENTE:** JUICIO Nro. 01333-2018-03145- Caso Río Blanco.

**ELABORACIÓN:** Propia





### 3.3 Resultados obtenidos del Análisis del caso Río Blanco

Para el análisis sobre la gobernanza del recurso hídrico en el caso Río Blanco se ha tomado como variables: **Uso de recursos hídricos; Falta de conocimiento respecto a la problemática: Organicidad y Conflictividad; y Normatividad.**

Así, dentro de la variable **uso de recursos hídricos**, se estudiaron los indicadores: destino del agua, valorar económico total, foco de contaminación y contaminación indirecta; en la variable **falta de conocimiento respecto a la problemática**, los indicadores: población educativa y campañas (socialización); en la variable **organicidad y conflictividad**, los indicadores: relaciones vecinales, actores políticos y actores sociales; y, de la variable **normatividad**, los indicadores: competencia, necesidad nacional y decisión ciudadana.

#### 3.3.1 Uso de recursos hídricos.

En el variable uso de recursos hídricos, conforme a la normativa nacional analizada, el destino del agua es el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, ya sea de forma pública, comunitaria o incluso por medio de alianzas públicas-comunitarias. En la cual la gobernanza de recursos hídricos se aplica en la práctica de la correcta gestión y administración del recurso, con el fin de alcanzar la disponibilidad del agua con el afán del consumo, alimentación, riego, actividades del hogar y demás relacionados a la producción, incluso la propia explotación minera necesita del recurso hídrico .

En lo que corresponde al valor económico total, el enfoque debe ser visto desde una visión utilitarista, ya que el recurso hídrico no solamente corresponde a una valoración social, que se ha visualizado en el análisis social propuesto, pues en el caso Río Blanco, por ser una zona cercana al páramo y al poder tener una posible afectación ambiental a las fuentes hídricas, se debe tener en cuenta el valor económico total de afectación que tendría, pues no únicamente se debe pensar en el interés económico del Estado, sino buscar evitar la contaminación, pues el ente estatal, comunitario o por alianza, destina recursos para la potabilización del agua, el recurso comercializado debe pasar por procesos que tienen un precio y costes de tratamiento (Roldan, 2017) con el fin de que el consumidor utilice el agua para los fines ya mencionados.

Al analizar el indicador foco de contaminación, se contemplan los estudios realizados por los técnicos de la Universidad de Cuenca, del Ministerio del Ambiente, Ministerio de Minas y



expertos particulares; que no son completos, pues la información obtenida no es precisa, ya que la comunidad de Molleturo impide el acceso de cualquier persona y al ser propiedad privada la concesión entregada, no es posible la obtención de datos que corroboren la posible afectación directa a las fuentes hídricas. A la vez, la evidencia de posible afectación ambiental es clara, ya que existe cercanía a: ecosistema de páramo, fuentes hídricas, Bosque protector de Molleturo y Mollepungo, lagunas cercanas (proceso de desecamiento del humedal “Cruz Loma”); que vuelve posible el foco de contaminación.

De igual manera, denota la posibilidad de afectación, no únicamente a la zona, pues existiría una contaminación indirecta, ya que si bien se explota y obtiene los minerales, los cuales son finitos y no-renovables, a la vez, durante todo el transcurso de minar, existen consecuencias como la afección a la tierra, la expulsión de tóxicos, socavones, que se pueden evidenciar en la actualidad, como en el caso de Zaruma, en la provincia del Oro, en donde la minería ilegal e irresponsable ha provocado hundimientos en repetidas ocasiones en este cantón.

### **3.3.2 Falta de conocimiento respecto a la problemática.**

Sobre la variable, falta de conocimiento respecto a la problemática, se denota las distintas organizaciones comunales y organizaciones ambientalistas, que pueden llegar a causar confusión, ya que existen grupos, dentro de las comunidades que se encuentran totalmente en contra de estas actividades mineras y esto se debe a la socialización y capacitación que poseen los miembros de dichas comunidades, muchas veces entregando informando falsa sobre el tema, creando escuelas políticas, e incluso en visita técnica al sector se constató la entrega de un resumen de las sentencias, tanto de primera como de segunda instancia de 2 planas que incluyen la narración de hechos del procurador común y la resolución en sí.

Por otro lado, los Ministerios afines exponen que se ha cumplido con capacitaciones a las comunidades, con el fin de que estas sean conocedoras del tema a profundidad, pero la cruda realidad es que no se lo realiza conjuntamente con toda la comunidad, dando paso a enseñanzas vagas, capacitando únicamente a un porcentaje de la comunidad, dejando a un lado al resto de comuneros, quienes no poseen un conocimiento sobre las consecuencias ambientales que conlleva la minería.



### 3.3.3 Organicidad y Conflictividad

Al analizar la variable organicidad y conflictividad, se observa que las relaciones vecinales existentes en la comunidad de Molleturo, de acuerdo al análisis del caso han sido cambiantes, pues si bien en primer momento la comunidad en general se encontraba en contra de cualquier técnica extractiva que perjudique a su territorio; esto cambió, pues al instalarse la minera en el lugar y empezar los trámites administrativos, necesitaban obreros, conductores, guardianes, entre otros y la empresa en su afán de conseguir la aprobación de la población les dio trabajo, esto llevo a que paulatinamente se divida a la población, unos a favor de la minería y otros en contra.

Al estudiar la participación de los actores políticos y los actores sociales, cabe mencionar que los mismos han permitido que se dé una inclusión de la sociedad de una manera directa, tanto a personas afines como también a quienes guardan un interés en el tema minero, pues la comunidad de Molleturo que ha luchado tantos años, no ha tenido una correcta participación por la falta de representividad.

Esta participación de los actores políticos debe considerarse desde varias aristas, tanto como una plataforma para crecer en su vida política, como la de su deber como una dignidad de elección popular cumpliendo con su labor, ya sea a favor o en contra; en el caso como tal se presentan distintos actores que han tenido una influencia tanto en la parte normativa (resoluciones del Consejo Cantonal de Cuenca y del Consejo Provincial del Azuay) como en la parte social (resistencia a la minería, como por ejemplo con la Marcha por el Agua). Así, se observa que desde años atrás, existe una contemplación por parte de grupos ambientalistas en contra de la minería, por resguardar una de las cuestiones icónicas del modelo neo constitucionalista transformador que se encuentra implementado en la Constitución ecuatoriana, la cual otorga derechos a la naturaleza y garantiza la protección directa a la misma por ser un deber estatal. Dichos grupos han intervenido a lo largo de los años, en procesos de capacitación y empoderamiento de los distintos pueblos afectados por estas actividades, ya que, si bien existe un beneficio social y económico para estos pueblos, el costo socio-ambiental (valoración económica total y contingencias sociales) es inmensurable.

Los conflictos que se han dado por la minería, determinan posiciones tomadas por la comunidad en contra de miembros de esta, de comuneros en contra de políticos e inclusive de políticos en contra de otros políticos, causando actos violentos en algunas ocasiones; pues si bien



existe dos caras, ya que existe una recompensa económica y por otro lado, la necesidad de mantener un ecosistema limpio y sostenible.

Dentro de los fines políticos alcanzados por los representantes políticos verifica actividades significativas que encontró el estudio, los representantes (Vocales de la Junta Parroquial de Molleturo) utilizaron su espacio en los cargos que ejercían, para obtener bienes y servicios para la comunidad, olvidando muchas veces el tema agua, a pesar de que estos representantes fueron elegidos por prevalecer las fuentes hídricas sobre la minería; rompiendo este nivel de representatividad que les convertía en fuente de participación.

Por otra parte, según el caso de estudio, se puede observar que los líderes comunitarios, que precisamente no son quienes ejercen una representación actualmente como actores políticos, pero sí como actores sociales, donde han sido reconocidos como presidentes o los principales representantes de federaciones, asociaciones y demás grupos u organismos sociales.

Estos personajes han consolidado su poder en la resistencia y su capacidad de liderazgo, que ha posibilitado realizar marchas, mingas, asambleas, entre otras actividades a favor de la comunidad. Además, se destaca el cambio en relación a la cohesión social en la comunidad; ya que los que posibilitan una reacción en las decisiones políticas no son los representantes de la Junta, sino los líderes comunitarios.

Estos representantes han obtenido suficiente poder político que muchas veces les ayudo a obtener un cargo político de elección popular, comprobando que el poder sobre el agua es una influencia para alcanzar una posición política. Sin embargo, uno de los elementos que destaca es la escasa influencia que han tenido estos actores en la gestión previa de recursos naturales, en especial referencia sobre los recursos hídricos, así como en la organización de actividades que fortalezcan el tejido social dentro de su espectro social previo a la generación de una decisión política.

Llama la atención que a falta de verdaderos representantes políticos del GAD Parroquial, han surgido otros representantes comunitarios, que se han convertido en líderes sociales en la organización de la comunidad, con el objetivo de crear, modificar o extinguir políticas o decisiones políticas. A pesar de esto, su actuar históricamente no causaba una gran influencia, aunque hay que reconocer que la resistencia indígena y de las comunidades en sí ha posibilitado una concientización no sólo en la comunidad, sino en todo Azuay. Esto consolidó al líder indígena,



representante de varias comunidades y organizaciones indígenas, como el guía en la lucha contra la minería, utilizando un discurso de amante del agua, llegado a ser Prefecto de la Provincia del Azuay, en las elecciones seccionales del 24 de marzo de 2019.

### **3.3.4 Normatividad.**

Se debe realizar un enfoque en cuanto a las atribuciones que poseen los distintos GAD, tanto a nivel municipal, provincial y esto constatando con los deberes del Gobierno central, ya que la Constitución otorga a los GAD provinciales la competencia específica sobre la gestión ambiental de la provincia (art. 263, CRE), pero a su vez otorga a los GAD municipales la atribución de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras que se encuentren dentro del cantón (art. 264, CRE), competencia que también la posee la Agencia de Regulación y Control Minero. Así también sobre el uso y aprovechamiento del suelo, como ya fue estudiado en líneas anteriores, es competencia del GAD cantonal, sin embargo el Gobierno Central fundamenta que la concesión minera se hace sobre las minas que se encuentran en el subsuelo y estos recursos son de competencia del ente estatal.

Así también, contempla el interés nacional, percibido por el Gobierno ecuatoriano como la oportunidad de alcanzar réditos económicos que coadyuven a conseguir el ansiado buen vivir; pero, esto no lo comparte la ciudadanía en general, ya que el interés de la provincia del Azuay ha sido proteger el recurso hídrico, basados en los derechos de la naturaleza, el *sumak kawsay* y pensando en las generaciones futuras (principio pro-generacional).

Mientras que el indicador, decisión ciudadana, estudiado desde un enfoque normativo, explora el actuar de los actores políticos y sus discursos, con una posición autoritaria por parte del Estado y la auto determinan como una comunidad indígena de Molleturo, por lo que es necesario que previo a una actividad extractiva se realice la consulta previa, libre e informada conforme a normativa internacional y nacional.



## Capítulo IV

### 4. Conclusiones



## Sumario

### **4. Conclusiones. 4.1 Principales Conclusiones. 4.1.1 Sobre el marco normativo y de políticas públicas en el Ecuador. 4.1.2 Gobernanza de los recursos naturales. 4.1.3 Análisis del caso de Estudio. 4.1.4 Conclusión final.**

#### **4 Conclusiones.**

#### **4.3 Principales Conclusiones**

Las conclusiones que se exponen a continuación, resumen los aspectos más relevantes propuestos en este proyecto de investigación, con lo cual se desea realizar un aporte sobre el análisis constitucional, marco teórico y normativo y el estudio del caso Río Blanco en lo referente a la “Buena Gobernanza” de los recursos naturales, con especial referencia al recurso hídrico en la provincia del Azuay, investigación que tal como se ha visto en los capítulos que estructuran este informe del proyecto de investigación realizado, forman parte de una pesquisa ligada con el estudio de los recursos naturales, sectores estratégicos, gobernanza, gobernanza de los recursos hídricos; temas abordados desde las Ciencias Sociales, en particular desde la Ciencia Política, así como desde un enfoque relacionado al Derecho Administrativo y al Derecho Ambiental. Por lo que propongo las siguientes conclusiones:

#### **4.3.3 Sobre el marco normativo y de políticas públicas en el Ecuador**

Al describir el marco normativo y de políticas públicas en el Ecuador, en relación con la gobernanza de los recursos naturales, con especial referencia al recurso natural agua, se realizó un análisis del proceso constitucional del año 2007, que terminó con la aprobación y vigencia de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que consagró a los derechos de la naturaleza, el nuevo modelo de neo desarrollo denominado *sumak kawsay*, lo referente a los sectores estratégicos, con lo cual se comprobó que si bien el Ecuador es un país garantista y protector de los derechos de la naturaleza; a la vez, permite la explotación de los recursos naturales, para que sean aprovechados como sectores estratégicos, que sean de utilidad para el interés social y esto coadyuve para alcanzar el *sumak kawsay*. Así también, el marco teórico y estado del arte sobre el tema, describen la oportunidad que tiene el Estado ecuatoriano para efectivizar el nuevo modelo de progreso, fundamentado en el buen vivir, relacionado con la protección de la naturaleza; pero tal como se denota del análisis realizado, las políticas extractivistas no permiten que se cumpla





con el espíritu del texto constitucional, pues si bien prohibir la explotación de recursos naturales no es la solución, ya que el interés económico es muy alto, pero, si se puede exigir que se cumpla con la normativa pertinente para garantizar el cuidado de estos recursos.

#### **4.3.4 Gobernanza de los Recursos Naturales.**

Tras el surgimiento de la gobernanza, ha sido utilizada como forma de administración, de diferentes tipos y formas, aunque al parecer la forma correcta de este modelo sería la aplicación de la “Buena Gobernanza” o la “Cogobernanza”, sin embargo en la aplicación práctica del modelo al momento de gestionar recursos por parte de los diferentes niveles de gobierno, se ha comprobado el uso de la gobernanza jerárquica, sin existir participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas y administrativas.

#### **4.3.5 Análisis del Caso de estudio**

Al analizar el caso de estudio, proyecto minero “Río Blanco”, se identificó la existencia de diferentes actores: por un lado la empresa minera con su evidente posición a favor de la minería en el sector, obviamente pensando en los valores económicos que podría llegar a tener por la comercialización de los minerales encontrados; por los actores políticos, el Gobierno Central, a pesar de que a lo largo del proceso administrativo para la obtención de la licencia ambiental prestó todas las facilidades a las empresas tanto a la de Canadá, como a la de China, este actor tiene dos etapas, la primera la relacionada con el correato y la otra con el Gobierno actual, que a un principio buscó el diálogo, pero al momento de contestar sobre la acción de protección, el Ministerio del Ambiente y el de Minas, defendieron al proyecto minero, incluso la medida de suspensión de actividades mineras fue apelada y en la actualidad propusieron una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional del Ecuador. Ahora bien los actores políticos seccionales, como ya se evidencio en el estudio del caso, tomaron su posición conforme a su interés político, potenciando su liderazgo según les convenía.

En el caso de los actores sociales, su actitud coadyuvo para concientizar a la ciudadanía e inclusive para llevar un nuevo pensamiento, basado en la ancestralidad, que llevo a una parroquia mestiza, con asentamientos de personas de diferentes sectores del sur del país, diversidad que se da debido a que Molleturo es parte del camino del Inca y está en la carretera que une a las provincias del Azuay y Guayas, a tomar la decisión de auto determinarse como un pueblo indígena, protector del suelo y del agua, sin embargo esto ha potenciado a que estas



organizaciones tomen espacios importantes en el desarrollo local. Pues su alto grado de representación llevo a su máximo líder a convertirse en el nuevo Prefecto de la Provincia del Azuay, con un discurso relacionado al agua.

En la comunidad, las tensiones son más evidentes, pues quienes están a favor de la minería lo hacen con un pensamiento pro desarrollo de acuerdo, pero según los moradores se comprueba que el cambio de pensamiento radicó en un interés propio, muchas veces llevados por el deseo de trabajar.

Además, en este caso se pudo verificar que no se cumple la “Buena Gobernanza” del recurso natural agua, pues nunca se realizó la correcta socialización en el sector y las decisiones se tomaron sin que intervengan los moradores, ni tampoco sus representantes, es más, por ser una comunidad indígena, tienen el derecho a ser consultados, acto que no se desarrolló.

Ahora bien, sobre el juicio como tal en relación con la temática del proyecto de investigación, se evidencia la falta de conocimiento en relación del tema, un procurador común que a pesar de tener pleno conocimiento de las afectaciones ambientales que pueden surgir en el sector, prefiere atacar al tema de la consulta previa y sobre la violación de los derechos de la naturaleza no es expuesta con la extensión que debería. La comparecencia de terceros, por medio de los amicus curiae es muy buena, destacando la actuación de la UASB que expone sobre la autodeterminación de los pueblos indígenas, que permite que se considere el incumplimiento de la consulta previa, libre e informada, factor importante para la decisión del Juez.

Existe un desconocimiento sobre la consulta previa, libre e informada por parte de un amicus curiae, que hace referencia a que la misma debe realizarse a toda la ciudad que posiblemente puede ser afectada, considerando una posible consulta ambiental, esto no se encuentra garantizado y además sin darse cuenta que si bien Molleturo es parte de Cuenca, la afectación de las fuentes hídricas sería a quebradas que se convertirán en ríos que terminarán desembocando en el Pacífico, es decir no son parte de la cuenca del Santiago; además, la consulta se realiza únicamente a los pueblos y nacionalidades indígenas, pues es un derecho reconocido en el Convenio 169 de la OIT y en la Constitución de la República del Ecuador. Del mismo modo los jueces de segunda instancia se confunden, pero esta vez con la consulta popular, tomando una decisión equívoca al resolver la negación de la apelación sobre este caso,



pero eliminando la acción restitutiva analizando que se cumplió con la consulta por medio de un proceso de referéndum, equivocando estas dos formas de representación.

#### **4.3.6 Conclusión Final.**

Finalmente, cabe concluir que en el Ecuador, si bien en teoría se otorgan garantías a la naturaleza; en la realidad las necesidades sociales han llevado a que el propio cuerpo normativo otorgue la facultad de explotar los recursos naturales con el fin de precautelar la vida digna, ante esto la “Buena Gobernanza” de los recursos naturales es el equilibrio entre estas dos posiciones, entendida como la toma de decisiones políticas por parte de las autoridades, pero sin olvidar el factor participativo, siendo “un cambio de sentido del Gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad” (Rhodes, 1996).

Así, la aplicación de este modelo de gobierno en el caso de estudio hubiese evitado que se generen tensiones en la zona, disturbios e incluso las decisiones tomadas en conjunto evitarían que en caso de que los moradores aprobaran la extracción de minerales en la zona, la misma no sea cuestionada, pues la decisión hubiese sido tomada no sólo por la autoridad, si no sujeta a procesos de participación y transparencia.



# Referencias

---

## **Bibliografía y Referencia legal.**



## Bibliografía.

- Acosta, A. (2010). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi. Friedrich-Ebert-Stiftung-ILDIS.
- Acosta, A. (2015). El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Política y Sociedad*, 52(2), 299-330.
- Acosta, A., & Martínez, E. (2011). La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(29), 479-485.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, M. I. (2018). LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO REGIONAL DE CARA A LA GLOBALIZACIÓN, 140.
- Ávila Santamaría, R. F. (2011). El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008.
- Ayala Mora, E. (2004). *Ecuador, Patria de todos, Manual de Cívica*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- Banco Central del Ecuador, BCE. (2009). Boletín 2003-2009. Producto Interno Bruto.
- Banco Central del Ecuador, BCE. (2019). Boletín Mensual Marzo. Precio del Petróleo.
- Banco Central del Ecuador, BCE. (2009). Boletín Mensual Marzo. Sector Minero
- Basabe, S. (2009). Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(2), 381-406.
- Beas, D. J. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local*. Documento de trabajo N, 6.
- Cobo, J. R. M. (1986). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. Naciones Unidas.
- Crespo, S. (2016). "Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos." *Letras Verdes* 19: 45-66.



- De la Torre, C. (2017). Los populismos refundadores: promesas democratizadoras, prácticas autoritarias. Nueva Sociedad, (267), 129.
- De Lucas, J., Mestre, R., Solanes, Á., & Peña, S. (2003). Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos. Germanía.
- De Sousa Santos, B. (2010). Descolonizar el saber, reinventar el poder. Ediciones Trilce.
- Dyana Chico Riera. (2014). Monitoreo Biótico Río Blanco (p. 104) [Monitoreo]. Río Blanco: San Luís Minerales S.A.
- Eckersley, R. (2019). Ecological democracy and the rise and decline of liberal democracy: looking back, looking forward. Environmental Politics, 1-21.
- Galarraga-Sánchez, R. H., & Committee, S. A. T. A. (2000). Informe nacional sobre la gestión del agua en el Ecuador. En Informe nacional sobre la gestión del agua en el Ecuador. Global Water Partnership.
- Getches, D. H. (2003). Water management in the United States and the fate of the Colorado River Delta in Mexico. US-Mex. LJ, 11, 107.
- Heifetz, Ronald A. (1997). Liderazgo sin respuestas fáciles, Paidós, España. Págs. 45-56.
- Huanacuni Mamani, F. (2010), Vivir Bien/Buen Vivir. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales, Bolivia, Instituto Internacional de Integración-Convenio Andrés Bello, 118 pp.
- i Manzano, J. J. (2013). Si fuera solo una cuestión de fe —Una crítica sobre el sentido y la utilidad del reconocimiento de Derechos a la Naturaleza (En La Constitución Del Ecuador). Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, 4(1), 43-8.
- IEF. (2010). Memoria 2010. Obtenido de Instituto de Estudio Fiscales: [http://www.ief.es/documentos/instituto/memorias/2010/memoria\\_2010.pdf](http://www.ief.es/documentos/instituto/memorias/2010/memoria_2010.pdf)
- Jason J. Cox, P.Eng., Kathleen Ann Altman, Ph.D., P.E., Katharine Masun, M.Sc., P.Geo., Lindsay Robertson, M.Sc., P.Geo., & Carlos A. Diaz, P.Eng. (2015). TECHNICAL REPORT



ON THE LOMA LARGA PROJECT, AZUAY PROVINCE, ECUADOR NI 43-101 Report (p. 289) [43-101]. Loma Larga: INV METALS INC.

- Kooiman, J. (1993). Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity.
- Lalander, R. (2015). Entre El Ecocentrismo y El Pragmatismo Ambiental: Consideraciones Inductivas Sobre Desarrollo, Extractivismo y Los Derechos De La Naturaleza En Bolivia Y Ecuador (Between Ecocentrism and Environmental Pragmatism: Inductive Considerations on Development, Extractivism, and Environmental Rights in Bolivia and Ecuador). *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 6(1), 109-152.
- Leemans R (1999) Modelling for species and habitats: new opportunities for problem solving. *The Science of the Total Environment* 240: 51-73.
- Lorenzetti, R. L. (2011). *Teoría del derecho ambiental*. Temis.
- Martínez, F. A. (2017). *El derecho al agua en el Ecuador: un análisis desde la ciencia política y el derecho público*. Universidad de Cuenca.
- Martínez, A. (2017). El régimen jurídico del agua en el Ecuador. *El Derecho Humano al Agua en la Constitución de 2008*. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, (36), 297-321.
- Martínez, A. (2019) *El Nuevo Marco Jurídico en Materia Ambiental en Ecuador. Estudio sobre el Código Orgánico del Ambiente*. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*. (32).
- Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. *Governance as social and political communication*, 27, 40.
- Mirassou, S. B. (2009). *La gestión integral de los recursos hídricos: aportes a un desarrollo conceptual para la gobernabilidad del agua*.
- Mittermeier, R., y Goettsch-Mittermeier, C. (1997). *Megadiversidad: los países más ricos en biología del mundo*. Ciudad de México: Conservación Internacional / CEMEX.
- Novo, M., & Zaragoza, F. M. (2006). *El desarrollo sostenible: su dimensión ambiental y educativa* (p. 431). Pearson.





- Peña, J., & Lillo, E. (2011). Dinámicas del capitalismo: escisión metabólica y sacrificio del valor de uso. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (9), 35-47.
- Peruzzotti, E. (2008). *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Flacso-Sede Ecuador.
- Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(1), 135-16.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. *La gobernanza hoy*, 10, 99–122.
- Roldan, D. (2017) “El páramo del Cajas. Una invaluable fuente de agua en riesgo. Universidad de Cuenca.
- Salman, S., y McInerney-Lankford, S. (2004). *El derecho humano al agua: dimensiones legales y políticas*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sanz, L. V., & Guillén, C. S. J. (2005). Escala nuevo paradigma ecológico: propiedades psicométricas con una muestra española obtenida a través de internet. *Medio ambiente y comportamiento humano*, 6(1), 37-49.
- Simon, F. (2013). Derechos de la naturaleza: ¿innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político? *Iuris dictio*, 13(15).
- Tola, B. (2008). Participación ciudadana, democracia y buen vivir. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4711>
- Torrejón, J. A. V. (2015). La mitigación ambiental en las actividades productivas o extractivas: concepto, obligatoriedad y aplicación práctica. *Revista de Derecho Administrativo*, (15), 129-148.
- Tortosa, J. M. (2011). *Sumak kawsay, suma qamaña, buen vivir*.



- Valencia, A., & Ortiz, Á. (2008). Derecho Civil, Parte General y Personas, Tomo I. Editorial Temis.
- Wilson, E. (1997). Introduction. En Reaka M et al. (Eds.). Biodiversity II. Joseph Henry Press. Washington DC, EEUU. pp. 1-3.
- Yépez, A. (2016). LAS MINAS DE ORO DEL RÍO SANTA BÁRBARA EN EL AUSTRO ECUATORIANO: DE LAS QUEJAS ESPAÑOLAS COLONIALES DEL SIGLO XVII A LA IDEOLOGÍA PREHISPÁNICA PROFUNDA DE LOS PUEBLOS ABORÍGENES. Diálogo andino, (49), 397-408.

#### **4.4 Referencia Legal.**

- Asamblea Constituyente de la República del Ecuador (2007). Mandato Constituyente Nro. 6, Concesiones Mineras. Registro Oficial Suplemento Nro. 321. 22/abr./2008.
- CIAMA. Declaración de Dublín e informe de la conferencia. In Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente: El Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI. Dublín (IE). 19920126.
- CNE (2018). Resultados de la Consulta Popular y Referéndum Constitucional. Ecuador.
- CNE (2019). Resultados de elecciones Seccionales y Consulta Popular en el cantón Girón. Ecuador.
- Código Orgánico del Ambiente. (2017). Publicación: Registro Oficial Suplemento 983. Vigente desde 06 de Abril de 2018.
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (2010), 19 de octubre de 2010, Registro Oficial No. 303.
- Concejo Cantonal de Cuenca (2017). Resolución sobre el Estado de Actividades de Minería Metálica dentro del Cantón Cuenca. Fecha de sesión: 22.01.2017. Resolución Nro. 418.
- Concesión de Licencia Ambiental, sector Río Blanco (2017). Registro Oficial 79 del 14 de septiembre de 2017.



- Consejo Provincial Azuay (2016). Resolución mediante la cual se declara a los Páramos, Fuentes De Agua y otros Ecosistemas Frágiles y Amenazados de la Provincia del Azuay como Zonas Libres de Minería Metálica.
- Constitución de la República del Ecuador (2008), 20 de octubre de 2008, Registro Oficial No. 449.
- Constitución Política de la República del Ecuador (1998). Asamblea Nacional Constituyente. Riobamba. Derogado.
- Constitución Política de la República del Ecuador (Codificación 1994). Congreso Nacional del Ecuador. Derogado.
- Convención Interamericana de los Derechos Humanos, Panto de San José. (1969). Vigente desde el 18 de julio de 1978.
- Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales. (1991). Ginebra.
- Decreto Ejecutivo de Creación de la Empresa Nacional Minera. ENAMI E.P. (2010). Registro Oficial 108. 14 de Enero de 2010.
- Informe de aprobación PMA (2007), Oficio Nro. 0879-SPA-DINAMI-UAM-0706686, 11 de mayo de 2007. Ministerio de Energías y Minas.
- Informe de Factibilidad de Obra. Río Blanco (2013). Oficio Nro. SLMSA-2013-MAE-100.
- Ley de Gestión Ambiental (2004). 10 de septiembre de 2014, Registro Oficial No.
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014), 06 de agosto de 2014, Registro Oficial No. 305
- Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), 107a. sesión plenaria, 13 de septiembre de 2007.
- Naciones Unidas, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Protocolo De Kioto (1992).
- Naciones Unidas, Cumbre de la Tierra, Convenio sobre la diversidad biológica (1993), 29 de diciembre de 1993.



- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y División de Desarrollo Sostenible, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), 14 de junio de 1992.
- Naciones Unidas. (1992). Agenda 21: Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 19 de Diciembre de 1966.
- Reglamento de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2015), 20 de abril de 2015, Registro Oficial No. 483.
- SEMPLADES. Plan Nacional 2013-2017. Todo el Mundo mejor. (2013). Aprobado por el Consejo Nacional de Planificación.
- SEMPLADES. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010. (2007). Aprobado por el Consejo Nacional de Planificación.
- SEMPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir: Toda una vida. (2017). Registro Oficial Suplemento 71. Fecha de publicación: 04-sep.-2017. Sin reformas.
- Texto Unificado Legislación Secundaria, Medio Ambiente, Parte I (2003), 31 de marzo de 2003, Decreto Ejecutivo No. 3516.
- Tratado de Cooperación Amazónica (1978), 3 de Julio de 1978.
- World Bank. 2010. The global water partnership (English). Global program review ; volume 4, no. 3. Washington, DC: World Bank.



### **Principales Abreviaturas utilizadas**

- BCE, Banco Central del Ecuador.
- CODA, Código Orgánico del Ambiente.
- COOTAD., Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización.
- CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
- CRE, Constitución de la República del Ecuador.
- DESC, Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- ECUARUNARI, Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador.
- GAD, Gobierno Autónomo Descentralizado.
- JAAPS, Junta Administradora de Agua Potable y Saneamiento.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo.
- PIB, Producto Interno Bruto.
- SENAGUA, Secretaria Nacional del Agua.
- SNAP, Sistema Nacional de Áreas Protegidas.



## Índice de Gráficos, Tablas. Mapas y Flujograma.

### Gráficos

<b>Gráfico Nro. 1:</b> Medidas de Mitigación.....	20
<b>Gráfico Nro. 2:</b> Proyectos Hidroeléctricos Ecuador de acuerdo a nivel de generación de electricidad.....	26
<b>Gráfico Nro. 3:</b> Ingresos generados por concesión espectro radioeléctrico.....	27
<b>Gráfico Nro. 4:</b> Usuarios móviles por operadora en Ecuador.....	28
<b>Gráfico Nro. 5:</b> Precio del Petróleo.....	29
<b>Gráfico Nro. 6:</b> Concesiones mineras en el Ecuador.....	30
<b>Gráfico Nro. 7:</b> Manejo integral de la micro cuenca - Jatun Khakha – Bolivia.....	34
<b>Gráfico Nro. 8:</b> Teorías sobre Gobernanza- Kooiman.....	36
<b>Gráfico Nro. 9:</b> Principios Ambientales según el CODA.....	54
<b>Gráfico Nro. 10:</b> Tensiones durante el periodo 2007-2017.....	65
<b>Gráfico Nro. 11:</b> Tensiones durante el periodo 2017-2019.....	68
<b>Gráfico Nro. 12:</b> Ficha técnica del caso Río Blanco. (Partes procesales, acción y juzgador)...	70
<b>Gráfico Nro. 13:</b> Ficha técnica Parte Accionada.....	72

### Tablas

<b>Tabla Nro. 1:</b> Facultades Ambientales de los GAD.....	55
<b>Tabla Nro. 2:</b> Ficha Técnica de los Amicus Curiae.....	74

### Mapas



**Mapa Nro. 1:** Mapa Hidrológico de Quimsacocha.....  
58

**Mapa Nro. 2:** Mapa Hidrológico Río Blanco.....  
59

**Mapa Nro. 3:** Bosque Protector de Molleturo.....  
61

### **Flujograma**

**Flujograma Nro. 1:** JUICIO Nro. 01333-2018-03145- caso Río Blanco.....  
77



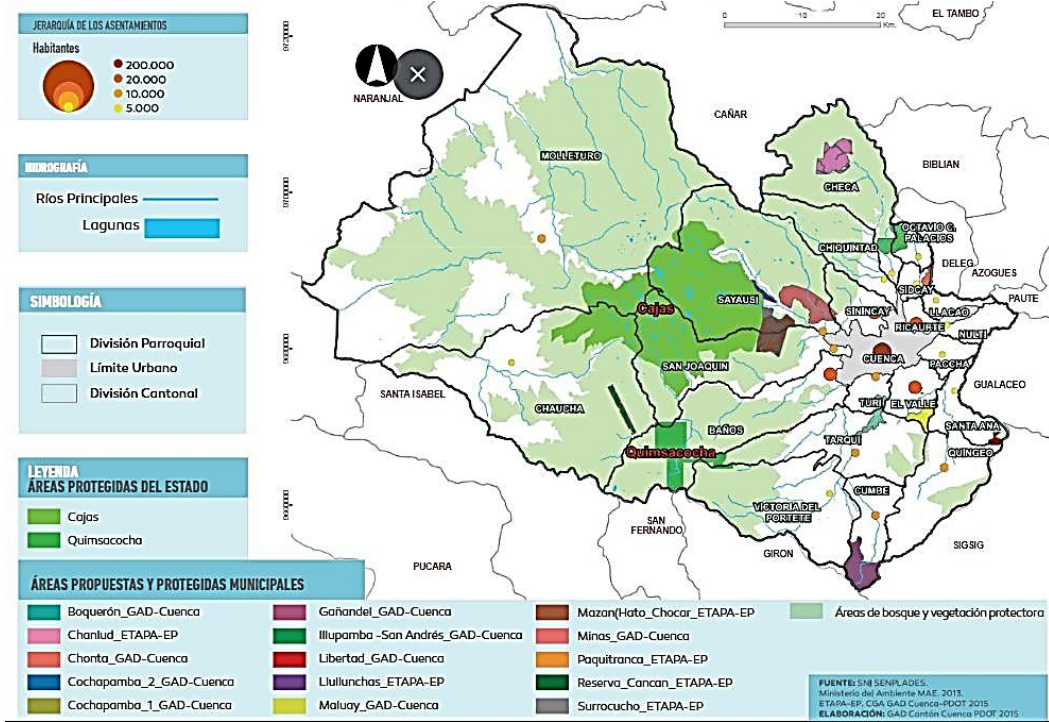
# Anexos

---

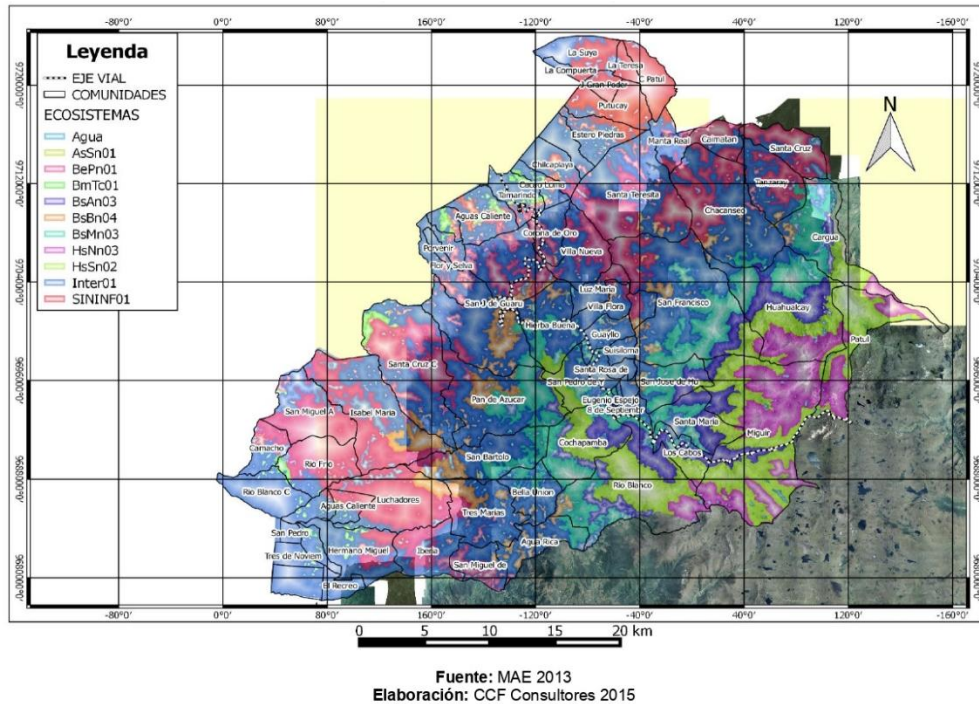




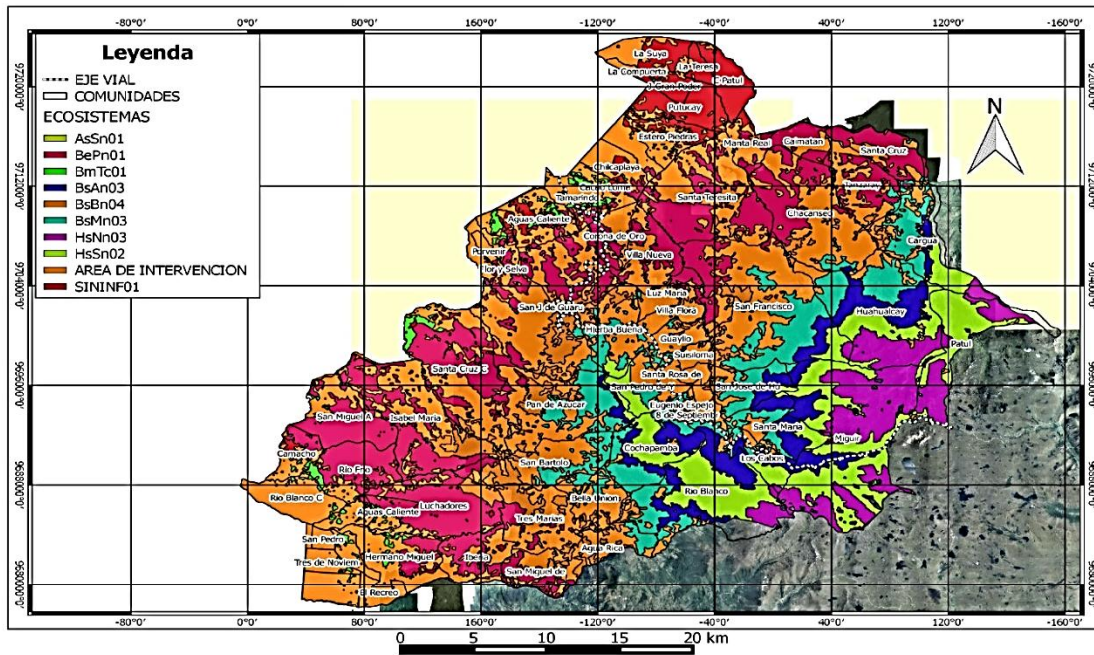
### Anexo 1: Áreas Protegidas Municipales.



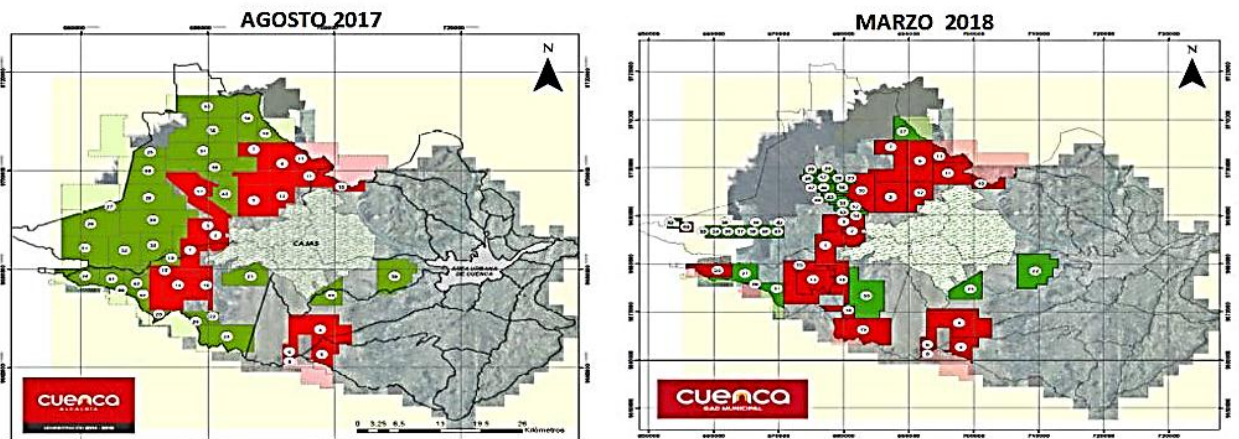
### Anexo 2: Ecosistemas en Molleturo.



### Anexo 3. Áreas de intervención en Ecosistemas Frágiles.



### Anexo 4. Concesiones mineras Comparativo 2017-2018



	ago-17		mar-18	
	Superficie (Hectáreas)	% Territorio Cantonal	Superficie (Hectáreas)	% Territorio Cantonal
Cantón Cuenca	319514		319514	
Concesiones	42142	13,19	47314	14,81
Trámites	76208	23,85	22252	6,96
<b>Totales</b>	<b>118350</b>	<b>37,04</b>	<b>69566</b>	<b>21,77</b>

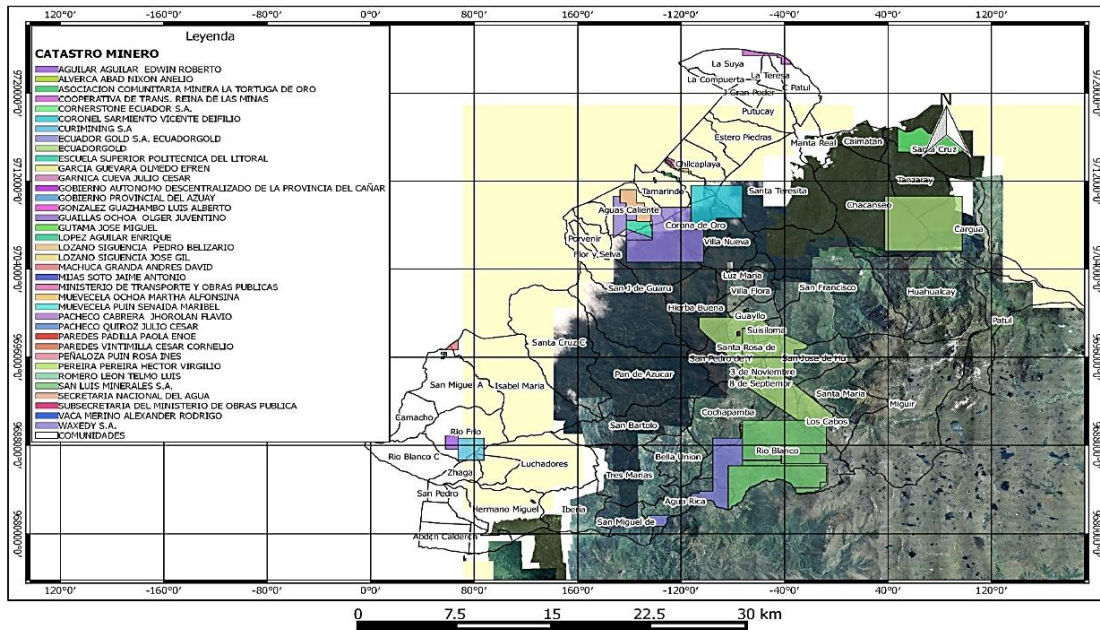
Concesiones ■

Trámites ■





Anexo 5.



Fuente: ARCOM 2014

Elaboración: CCF Consultores 2015

Titulares de la Mina.

Anexo 6. Hectáreas de mina.





## PARLAMENTO POPULAR PROVINCIAL SECTORIAL DE AGUA Y AMBIENTE



El Parlamento Popular Provincial Sectorial de Agua y Ambiente.  
Reunido el día sábado 24 de septiembre de 2016 y con la participación de más de 2000  
ciudadanas y ciudadanos representando a los 15 cantones de la Provincia del Azuay.



### Resuelve:

1. Dar por conocido la "Estrategia Azuaya para la Mitigación, Adaptación y Reversión del Cambio Climático", recomendar su socialización y la construcción participativa de las acciones concretas para alcanzar cada objetivo y su posterior aprobación en el Consejo Provincial.
2. Aprobar la propuesta de "RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL SE DECLARA A LOS PÁRAMOS Y FUENTES DE AGUA DE LA PROVINCIA DEL AZUAY COMO ZONAS LIBRES DE MINERÍA METÁLICA", con las observaciones presentadas en el Parlamento y solicitar al Consejo Provincial su inmediata aprobación y la ejecución de todas las acciones necesarias para su eficaz implementación.
3. Disponer que el Gobierno Provincial del Azuay presente la "RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL SE DECLARA A LOS PÁRAMOS Y FUENTES DE AGUA DE LA PROVINCIA DEL AZUAY COMO ZONAS LIBRES DE MINERÍA METÁLICA" en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre "Vivienda y Desarrollo Sostenible" (Habitat III) que se desarrollará en Quito, Ecuador del 17 al 20 de octubre de 2016, como una muestra de una decisión participativa y descentralizada, basada en la realidad territorial y su modelo de desarrollo, que concreta acciones reales para garantizar el cuidado del páramo y fuentes de agua.
4. Solicitar al Alcalde de Cuenca, para que en uso de la competencia constitucional de control y uso de ocupación del suelo en el cantón, se trate en sesión del Consejo Municipal, sobre los proyectos mineros que se vienen ejecutando en el territorio y que se encuentran en las zonas de recarga hídrica.
5. Solicitar a las Universidades de la ciudad de Cuenca, su pronunciamiento respecto a los proyectos mineros de Río Blanco y Quimsacocho.
6. Solicitar a los candidatos a la Asamblea Nacional en representación del Azuay y a los candidatos a Asambleístas Nacionales y Presidencia de la República, se comprometan a proponer y aprobar una Ley que garantice la protección de los páramos y fuentes hídricas.
7. Respalidar el trabajo organizado y responsable de la minería en el cantón Ponce Enriquez, y que se retome las gestiones nacionales e internacionales para la implementación del "Parque Industrial Minero" en el cantón Ponce Enriquez.
8. Conformar una Comisión Especial Técnica Ciudadana de Veeduría, con técnicos independientes para que puedan asesorar y sea un nexo con las Universidades y ETAPA EP.
9. Que Azuay se declare en rebeldía, en función del derecho a la resistencia previsto en la Constitución de la República, frente a los proyectos mineros.
10. Exigir a la Corte Constitucional, resuelva el pedido de consulta popular solicitado por los habitantes del cantón Girón.
11. Que el Consejo Provincial del Azuay sesione en el lugar de los proyectos mineros, coincidiendo con la fecha que se determine para la caminata programada al lugar a la que se suma el Parlamento Popular Provincial Sectorial de Agua y Ambiente.
12. Exigir que todos los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia del Azuay se pronuncien con respecto a los proyectos mineros que se estén ejecutando en el Azuay.
13. Exigir que todas las instituciones, cuando se realicen trabajos en zonas en las cuales existan fuentes agua, tomen la máxima precaución para evitar daños.
14. Respalidar a las organizaciones sociales que durante todos estos años han mantenido una lucha en defensa del agua.
15. Que por el uso del agua y como compensación para la remediación ambiental en la Provincia del Azuay, se proponga una disposición para que un porcentaje de los recursos generados por la producción de las Centrales Hidroeléctricas localizadas en el Azuay sea entregado a los GADs del Azuay. Para el efecto la Cámara Provincial retoma la "Ordenanza de Recursos Hídricos" que estuvo en trámite en el periodo anterior.
16. Remitir al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional, y se publique en un medio de comunicación Nacional las presentes resoluciones del Parlamento Popular Provincial Sectorial de Agua y Ambiente.

Cuenca, 24 de septiembre de 2016

Paul Carrasco Carpio  
PREFECTO DEL AZUAY

Esteban Valdivecoa Vintimilla  
SECRETARIO GENERAL

María Cecilia Alvarado Carrión  
VICEPREFECTA DEL AZUAY  
PRESIDENTA DEL PARLAMENTO

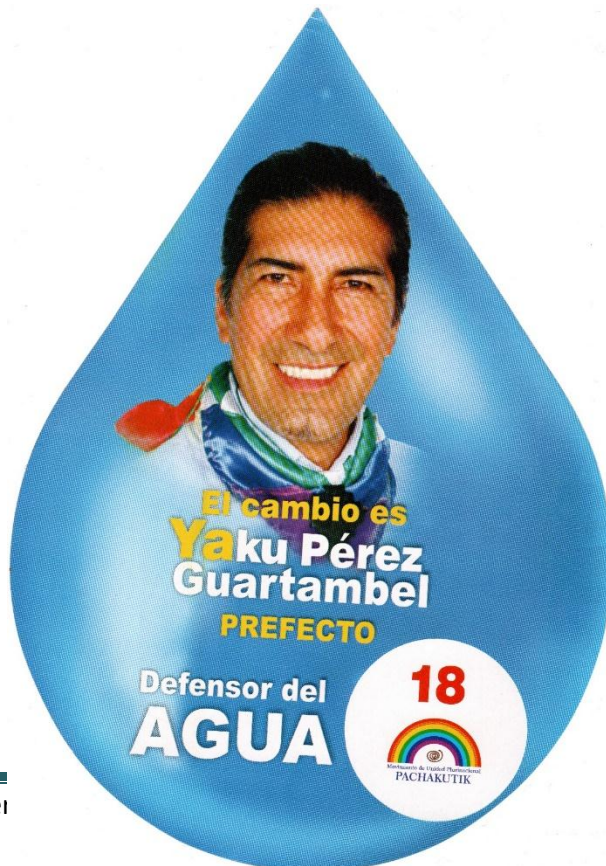
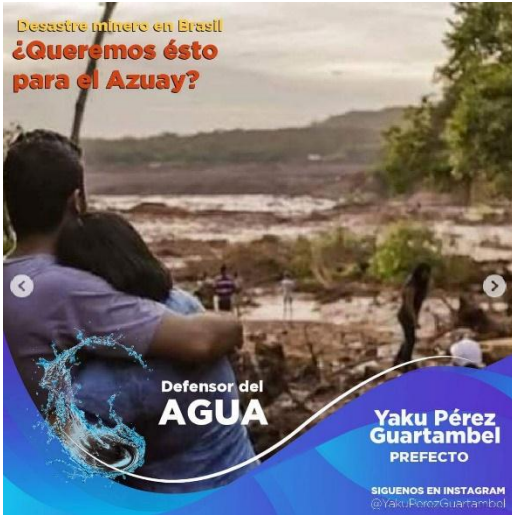




Anexo 8. Panfletos de propaganda política de Yaku Pérez Guartambel.













## Anexo 8. Guía de Entrevista Semi estructurada – Método Delphi

### Guía de entrevista (método Delphi)

Fecha: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

Lugar (ciudad y sitio específico): \_\_\_\_\_

Entrevistador(a):

Entrevistado(a) (nombres y apellidos): \_\_\_\_\_ Edad: \_\_\_\_\_

Género: \_\_\_\_\_ Cargo o posición: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

#### Introducción

Esta entrevista está diseñada con el fin de obtener información primaria que permita dilucidar la pregunta de investigación planteada en esta investigación: ¿La buena Gobernanza es el equilibrio entre la visión biocentrista y etnocentrista, en el caso Azuay- Ecuador?

#### Preguntas

1. ¿Cuál es el rol que debe tener la Comunidad, para ser parte del nivel participativo que permita que se dé la correcta gestión de recursos hídricos?
2. ¿Cuáles considera deben ser los elementos o características que el Estado debe garantizar a las personas para que ejerzan su derecho a la participación dentro de la gobernanza de recursos hídricos?
3. Si los ciudadanos tienen derecho a participar dentro de la gestión de recursos hídricos mediante sus representantes; ¿Cuáles cree que pueden ser los factores impulsores o restrictivos que pueden impedir dicho disfrute del derecho?
4. ¿Cómo define usted a la Gobernanza de Recursos Hídricos?
5. Ser líder dentro de una comunidad, Junta Administradora de Agua, entre otras ha generado que dichos líderes obtengan poder político dentro de la gobernanza de recursos hídricos. Usted considera que por este liderazgo, ¿Los dirigentes se han beneficiado para alcanzar sus fines políticos- electorales?
6. ¿Qué problemas, dificultades o rechazos encontró usted en el accionar de la Gobernanza de recursos hídricos?
7. ¿Cree que con la función social y comunitaria que usted realiza, se ha posibilitado que la ciudadanía por medio de la representación alcanzó el nivel adecuado de participación para posibilitar la llamada “Buena Gobernanza”?
8. ¿Considera usted que se debería realizar minería en zonas cercanas a las fuentes hídricas?



Anexo 9. Evidencia Fotográfica.

Visita a la Parroquia de Molleturo.







4.4.3 *Focus group Parcoloma.*





**Entrevista Yaku Pérez Guartambel.**





## Anexo Linkografía

En el siguiente enlace, se puede encontrar una carpeta compuesta por subcarpetas en las cuales se el lector podrá acceder a:

- 7 tomos del Caso: Juicio Nro. 01333-2018-03145- Acción de Protección Caso Río Blanco.
- Documentos adjuntos relacionados a la investigación.
- Grabaciones de entrevistas realizadas.
- Grabación del *focus group*.
- Transcripciones de las entrevistas y el *focus group* realizadas.

<https://drive.google.com/open?id=1GAHZDrqWx61FVTH7tM73ua9ILHJTemSI>