



Participación ciudadana en defensa de la naturaleza: Análisis de consultas populares en Cuenca y Girón

Participación ciudadana en defensa de la naturaleza: Análisis de consultas populares en Cuenca y Girón

Participação cidadã em defesa da natureza: Análise das consultas populares em Cuenca e Girón

Vicente Solano-Paucay ^I

vicente.solano@ucuenca.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-3955-8151>

Tomas Cordero-Pozo ^{II}

tomas.cordero@ucuenca.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-8423-8424>

Correspondencia: vicente.solano@ucuenca.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas

Artículo de Investigación

***Recibido:** 20 de febrero de 2023 ***Aceptado:** 09 de marzo de 2023 * **Publicado:** 30 de abril de 2023

- I. Docente de la Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
- II. Asistente de Investigación, Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Resumen

La democracia directa ha servido como un escudo para la protección de los derechos de la naturaleza en Ecuador. Solo a través de la participación ciudadana se ha logrado obtener un real y tangible cambio en las políticas públicas que regulan la protección y conservación de la naturaleza por parte del Estado. Los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana, fueron utilizados como herramienta de protección al recurso hídrico de los habitantes de la provincia del Azuay, específicamente el de consulta popular para declarar la prohibición de minería en cualquier escala en zonas de fuentes y recargas hídricas específicas. La conservación de las fuentes hídricas se logró con la realización de dos consultas populares, las mismas que demostraron que un promedio de 79% de habitantes de la provincia se oponía a la actividad minera en estas zonas, obligando así al estado a tomar medidas efectivas que salvaguarden los derechos de la naturaleza y el derecho a un ambiente sano, una vida digna y el respeto a la Pachamama.

Palabras Claves: Derechos de la Naturaleza; Derechos de Participación; Agua; Consulta Popular; Participación Ciudadana; Medio Ambiente.

Abstract

Direct democracy has served as a shield for protecting the environment and nature's rights in Ecuador. It is only with the participation of all citizens that we have achieved a real and tangible change in public politics that regulate nature's protection and conservation that should be provided by the government. Direct democracy apparatuses were used as a tool for protecting the hydric resource of all the people living in Azuay, specifically a referendum in which the objective was to declare mining of all kinds illegal and therefore prohibited in fresh water sources of the province. The conservation of this fresh water sources was accomplished with the help of two referendums, where it was shown that over 79% of the people living in Azuay were strongly opposed to mining in these places. This ended up forcing the government to take effective measures to protect and defend nature's rights, and by doing that also ensuring people's right to a healthy environment, a dignified living and the respect of the Pachamama.

Keywords: Nature's Rights; Participation Rights; Water; Referendum; Citizen Participation; Environment; Ecology.

Resumo

A democracia direta serviu de escudo para a proteção dos direitos da natureza no Equador. Somente através da participação cidadã foi possível obter uma mudança real e tangível nas políticas públicas que regulam a proteção e conservação da natureza pelo Estado. Os mecanismos de democracia direta e participação cidadã foram utilizados como ferramenta para proteger os recursos hídricos dos habitantes da província de Azuay, especificamente a consulta popular para declarar a proibição da mineração em qualquer escala em áreas de fontes e recargas de água específicas. A conservação das fontes de água foi conseguida com a realização de duas consultas populares, que mostraram que uma média de 79% dos habitantes da província se opõem à atividade de mineração nessas áreas, obrigando o Estado a tomar medidas efetivas que resguardem os direitos da natureza e o direito a um meio ambiente saudável, uma vida digna e respeito à Pachamama.

Palavras-chave: Direitos da Natureza; Direitos de Participação; Água; Referendo; Participação cidadã; Meio Ambiente.

Introducción

La participación ciudadana, en específico los mecanismos de democracia directa se han convertido en herramientas de expresión de la voluntad popular, así como de control de la actuación de nuestros representantes, dentro del ámbito jurídico. De la misma manera, estas herramientas han servido para brindar protección jurídica a un novedoso sujeto de derechos en Ecuador, la naturaleza. Una de las mayores muestras de dicha actuación para demostrar la voluntad popular ha sido en los últimos años ha sido la regla a seguir sobre temas ambientales. A través de este mecanismo la sociedad ecuatoriana ha expresado la voluntad de respeto, conservación y protección del sujeto naturaleza, sin embargo, el análisis de esta investigación se enfoca precisamente en las consultas populares sobre el recurso hídrico nacional, es decir, el agua.

En la provincia del Azuay, en los años 2019 y 2021, se llevaron a cabo consultas populares por el agua en los cantones de Girón y Cuenca respectivamente. En éstas, se plantearon cuestiones referentes a la protección del recurso hídrico de los efectos invasivos del crecimiento de la actividad minera en el país. La actuación de distintas agrupaciones sociopolíticas, junto con la ayuda del aparato judicial y administrativo nacional, dio paso a que se formulen dos consultas populares destinadas a prohibir la actividad minera en distintas zonas específicas de vital importancia para el ciclo del agua.

A continuación, se presentará un breve análisis de la historia constitucional del sujeto Naturaleza, desde un enfoque antropocéntrico, hasta llegar a una corriente biocéntrica moderna (Gudynas, 2010). De la misma manera, se realiza un estudio de los mecanismos de participación ciudadana utilizados en defensa de la naturaleza y como un freno a la actividad extractiva estatal; para finalizar esta investigación con una examinación de las dos consultas populares o procesos de participación ciudadana llevadas a cabo en Girón y Cuenca referentes a la protección de las fuentes de agua de la actividad minera.

El sujeto constitucional de derechos: la naturaleza

La valoración y posterior inclusión del sujeto naturaleza como uno de derechos y garantías a nivel constitucional¹, prescindía de los valores mercantilistas que pudiera o no tener esta, y debía basarse puramente en valoraciones morales, éticas y legales. Por ende, la idea de incluir este sujeto en el ordenamiento jurídico como un mecanismo de campaña y promoción de intereses políticos y económicos, se encontraba fundamentalmente errada y destinada al fracaso. Debía incluirse a la naturaleza, en todas sus formas, como un sujeto constitucional de derechos y garantías, por el valor intrínseco, propio y característico de la misma sin considerar su importancia económica para el ser humano.

En Ecuador, a pesar de que existió este avance jurídico normativo, poco sirvió esto como una limitación al avance extractivista promovido por el Estado ecuatoriano. En este sentido, puede observarse en un estudio realizado en Ecuador², que la realidad minera del país fue la de aumentar la misma en todas sus etapas, y en todas sus escalas, prescindiendo de la observancia de los derechos humanos y de la naturaleza. Este aumento se evidenció en un periodo de tiempo aproximado de veinte años, desde el inicio de la década de los noventa con el inicio de la etapa minera a gran escala del país (Rea Toapanta, 2017), hasta llegar a un máximo de explotación minera en general en el gobierno de Rafael Correa.

¹ El artículo 10 de la Constitución de la República en su inciso segundo establece que “La naturaleza será sujeto aquellos derechos que le reconozca la Constitución”.

² El estudio denominado “Contaminación por metales pesados en el sur del Ecuador asociada a la actividad minera”, de Oviedo-Anchundia, Moína-Quimi, et al., sumado a la publicación del Banco Central del Ecuador denominada “Reporte Minero”, confirman el aumento de la producción minera y extractivista desde 2008.

Un ejemplo de esto es el caso del pueblo indígena Sarayaku vs el Estado Ecuatoriano, caso judicial llevado en contra del Estado por permitir la exploración, prospección y explotación minera en zonas declaradas de patrimonio de estas comunidades, necesarias para su desarrollo y para la convivencia sana con la naturaleza y vida digna de esta comunidad (Pueblo Indígena Kichwa De Sarayaku Vs. Ecuador, 2012). El mismo tuvo que resolverse en la justicia internacional declarando la responsabilidad del estado y la obligación de reparar a este pueblo por el daño ocasionado, demostrando claramente que la política extractiva del mismo había irrespetado los derechos de estas comunidades, entre ellos el derecho a la autodeterminación e independencia basados en el principio de interculturalidad.

Este reconocimiento, derivó en la inclusión de varios articulados que establecían el derecho de la misma a la conservación, regeneración, al respeto de sus ciclos vitales, entre otros (Estupiñan Achury et al., 2019). Estos derechos del nuevo sujeto resultaban en un biocentrismo constitucional, el cual además de incluir a la naturaleza como sujeto de derechos específicos, también establecía ciertos mecanismos de protección y exigencia de los derechos de la misma a través de garantías jurisdiccionales y mecanismos de participación ciudadana. La novedosa inclusión de este nuevo sujeto resultó en el desarrollo de políticas ambientales que garantizarían la eficacia de la inclusión de dicho sujeto en el ordenamiento jurídico.

Se encuentra la codificación específica referente a los derechos de la naturaleza a partir del artículo 71 hasta el artículo 74. Se establece en primer lugar la definición constitucional de Pachamama, entendiendo a la misma como el lugar donde se reproduce y realiza la vida, y que posee el derecho a que se respete de forma íntegra su existencia, de la misma forma se mantengan y regeneren sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (Constitución de la República del Ecuador, 2008). El texto continúa enumerando derechos constitucionales específicos para la naturaleza, e incluso establece que la responsabilidad y exigencia de estos corresponde a cualquier persona o grupo de personas. En consecuencia, a la inclusión de este sujeto en la codificación constitucional, empezaron a expedirse distintas leyes, códigos, ordenanzas e incluso sentencias constitucionales que plasmen la idea de un estado de igualdad entre personas y naturaleza.

En el año 2017, se expidió el Código Orgánico del Ambiente (COA) el cual corresponde a una normativa infra constitucional referente a los derechos de la naturaleza. El mismo tiene por objeto garantizar el derecho de las personas de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) En dicho

cuerpo normativo se establecen y determinan los lineamientos y principios ambientales que dan origen a las políticas públicas del estado, por lo que resulta de fundamental aplicación para legisladores previo a la expedición de nuevas leyes que integren el ordenamiento jurídico. Incluso a partir de principios penales se han introducido distintos tipos penales referentes a la protección de la naturaleza y su cuidado por parte de las personas, de forma individual o colectiva, a partir del derecho humano a un ambiente sano (Núñez Coronel et al., 2018).

Dentro de la normativa infra constitucional también encontramos a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos (LORH), cuya finalidad es garantizar el derecho de las personas al agua, a través de la regulación, control, gestión y demás acciones que permitan la protección de los derechos de la naturaleza y garanticen el buen vivir. Como se ha mencionado anteriormente, existen también sentencias judiciales que determinan distintos derechos tanto de las personas como animales, así fue el caso de la Mona Estrellita, o de Río Blanco en donde se determinó que existe el derecho de las personas de dicho poblado a ser consultadas de forma previa por parte del Estado antes de concesionar proyectos mineros que puedan afectar a la comunidad y la naturaleza. Incluso en casos cuando la vulneración no ha venido por parte de proyectos mineros, sino por otras actividades antrópicas que desconozcan los derechos de la naturaleza; como el caso de una camaronera que había sido emplazada en una zona de reserva natural en Esmeraldas, y su existencia ponía en peligro al ecosistema en donde se encontraba (Corte Constitucional, 2015); ha sido necesario la intervención judicial para la declaración de estos derechos.

La exigencia y reivindicación de los derechos de la naturaleza, no podía hacerse por parte de este mismo sujeto, ya que en la realidad jurídica carecía de capacidad para exigir estos. En este sentido, la constitución precisó resolver este inconveniente estableciendo la posibilidad de que, todas las personas, de forma individual o colectiva, puedan exigir al estado que se respeten dichos derechos. La participación ciudadana fue el resultado de la búsqueda de soluciones al momento de hacer efectivos los derechos de un sujeto novedoso en el ámbito jurídico, un sujeto carente de capacidad jurídica de exigir sus derechos, que precisaba de dicha incorporación para frenar su depredación descontrolada.

La participación ciudadana en Ecuador como un freno al extractivismo

Son los ciudadanos quienes tienen la capacidad de exigir al estado que este cumpla y respete de forma integral los derechos de la naturaleza. Las personas pueden reclamar al estado por el

cumplimiento de estos derechos a través de las garantías jurisdiccionales que establece la constitución³, o con los mecanismos de participación ciudadana como los mecanismos de democracia directa. En primer lugar, tenemos la codificación constitucional a partir del artículo 61, donde enumera distintos derechos específicos de la participación ciudadana de las personas. En el período posterior a la expedición de la constitución el legislador inició un proceso de codificación exhaustiva sobre los distintos derechos de participación y el alcance los mismos, a través de leyes orgánicas que mantenían el carácter de normativa infra constitucional (Solano, 2017).

Dicha normativa referente a la participación ciudadana se encuentra en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, donde el legislador desarrolló los principios que rigen la participación, los distintos mecanismos de participación y finalmente las distintas formas de organización para la democracia directa (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2015). Son estos dos cuerpos normativos quienes dan la posibilidad a la sociedad de exigir el respeto de los derechos de la naturaleza a través de garantías jurisdiccionales⁴ o mecanismos de participación ciudadana.

De la misma forma se expidió normativa como Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Asamblea Nacional, 2009). Toda esta normativa tenía como finalidad regular el objeto, finalidad y alcance de los distintos mecanismos de participación ciudadana, como fue el caso de las consultas populares (Solano, 2017). A pesar que la iniciativa de participación ciudadana tuvo sus comienzos desde los procesos constituyentes de 1998⁵, un real desarrollo normativo no llegó sino hasta que se emitieron estos códigos que recopilaban los distintos derechos de participación de las personas, el alcance real de estos derechos y las formas de exigencia de los mismos.

Existen distintos tipos de consultas contempladas en la LOPC, como son la consulta popular, la consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental. Todos estos son mecanismos de

³ El Artículo 86 de la Constitución determina el alcance de las garantías jurisdiccionales, mismas que se han utilizado en distintas ocasiones para la protección de los derechos de la naturaleza cuando ha existido una acción u omisión vulneradora de derechos por parte del estado o un particular.

⁴ En el caso de garantías jurisdiccionales para exigir el respeto de los derechos de la naturaleza tenemos acciones de protección planteadas en contra del gobierno como es el caso del Pueblo Indígena Sarayaku Vs Ecuador.

⁵ Basándonos en la obra de Marcos Navas Alvear "*Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual*", en la constitución ecuatoriana del año 1998, se incluyeron mecanismos de participación ciudadana como la revocatoria del mandato, la iniciativa y consulta popular, entre otros.

participación obligatoria, en donde todos los habitantes de las comunidades o localidades específicas, deben ejercer su voto por imposición de la ley, mas no por una decisión facultativa que represente su elección de ejercer el deber cívico del voto (Ayala Loor et al., 2022). Para diferenciar estos mecanismos, debemos explicar de forma breve que supone cada uno de estos. En primer lugar, analizaremos la consulta popular en general, la cual es una herramienta que permite a la ciudadanía expresar su voluntad sobre cualquier tema de interés colectivo, mientras no sea de naturaleza tributaria, gasto público u organización político administrativa del país. Dicho mecanismo puede ser conjurado tanto por la presidencia de la república, por los gobiernos autónomos descentralizados, por la asamblea nacional o iniciativa popular o ciudadana (Ley orgánica de participación ciudadana, 2015).

Las consultas previas, libres e informadas, son mecanismos de participación ciudadana encaminados a reconocer el derecho de pueblos, comunidades, nacionalidades, y demás, a ser consultadas dentro de un plazo razonable de cualquier proyecto que pudiera afectarles de forma directa. En este caso, el sujeto consultante deberá ser el Estado quien deberá poner en conocimiento de estas comunidades o pueblos los beneficios y riesgos que implica la ejecución de un proyecto en sus territorios. Las consultas ambientales en cambio, tienen como finalidad el consultar a una comunidad sobre una decisión estatal que vaya a causar daños tangibles al medio ambiente. La decisión estatal que afecte al ambiente deberá ser puesta a consideración de la comunidad para que esta se pronuncie sobre su aceptación o no. Tanto los resultados de la consulta previa, libre e informada como de la consulta ambiental no son vinculantes para el Estado, y resulta de la valoración estatal del Art. 83 de la LOPC la decisión que este tome sobre si ejecutar o no los proyectos consultados, llegando una vez a permitir que se materialice la facultad discrecional del estado (Galarza Castro et al., 2022).

En Ecuador, existen distintos mecanismos de participación específicos para cada necesidad o exigencia que pueda existir en razón de las necesidades de la sociedad civil. En este sentido, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) establece a partir de su art. 5, los distintos mecanismos de participación ciudadana y democracia directa a disposición de los ciudadanos para que estos los ejerciten.

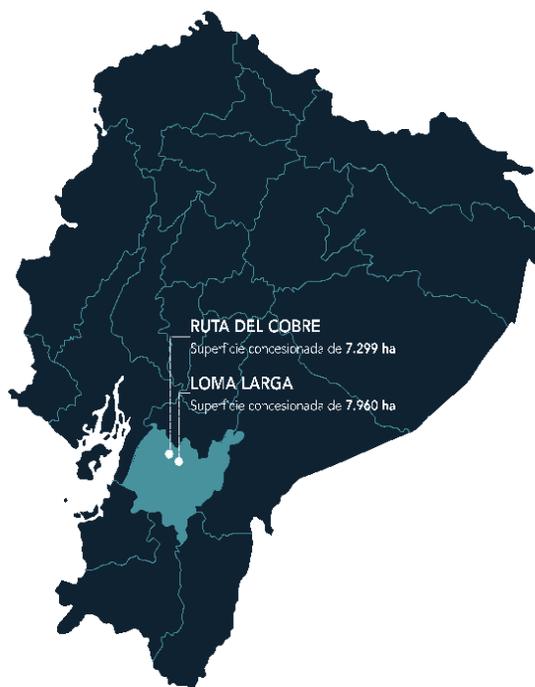
En primer lugar, existe la iniciativa popular normativa, la cual constituye la facultad de los ciudadanos organizados de proponer la creación, reforma o derogación de normas jurídicas ante la función legislativa. Otro mecanismo de democracia directa contenido en la LOPC es el de la

reforma constitucional por iniciativa popular, mismo que como su nombre lo establece, es la facultad de la sociedad civil de realizar un referéndum para enmendar uno o varios artículos específicos de la Constitución, sin que esta modificación signifique restricción a los derechos y garantías de las demás personas. El tercer mecanismo de participación ciudadana contemplado en esta ley, es el de la consulta popular, mismo que puede ser convocado por la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y también por la sociedad civil organizada; con la finalidad de interrogar a la ciudadanía sobre uno o varios temas específicos de su interés. Finalmente, la LOPC contempla un mecanismo para la revocatoria de mandato de las autoridades de elección popular, en el caso que los electores consideren que estos han incumplido con su plan de trabajo o con disposiciones legales relativas a sus funciones o a la participación ciudadana.

Las consultas populares fueron ejemplos claros de la participación y exigencia de la sociedad organizada (Solano Paucay, 2017), para la exigencia del respeto de los derechos de la naturaleza. Esta participación es una suerte de corrección de la actuación de las autoridades de elección popular, cuando la misma no responde a los verdaderos intereses de la sociedad. Las consultas populares en Azuay fueron la consecuencia de la falta de acción y constante omisión del estado para proteger al sujeto naturaleza, que, aunque mantiene un estatus de sujeto de derechos, no puede exigirlos personalmente.

A pesar de que existió la inclusión de la naturaleza como sujeto de derechos constitucionales, la producción minera nacional y la depredación de los recursos naturales no renovables tuvo un notable aumento desde el 2008 (Massa-Sánchez et al., 2018). La política minera del gobierno era diametralmente opuesta a la realidad jurídica que este mismo había implantado en el país. En los años posteriores, la producción minera aumentó en un promedio de 20% anual hasta llegar en el año 2013 a duplicar la producción que se había tenido hasta 2008. Como podemos ver en la Figura 1⁶, en Azuay se encuentran los dos proyectos mineros a gran escala de mayor superficie concesionada en todo el territorio ecuatoriano.

⁶ Figura 1: *Ubicación de los proyectos mineros operativos a gran escala en la provincia del Azuay*. Autor: Karla Monserrath Ulloa. 2022.



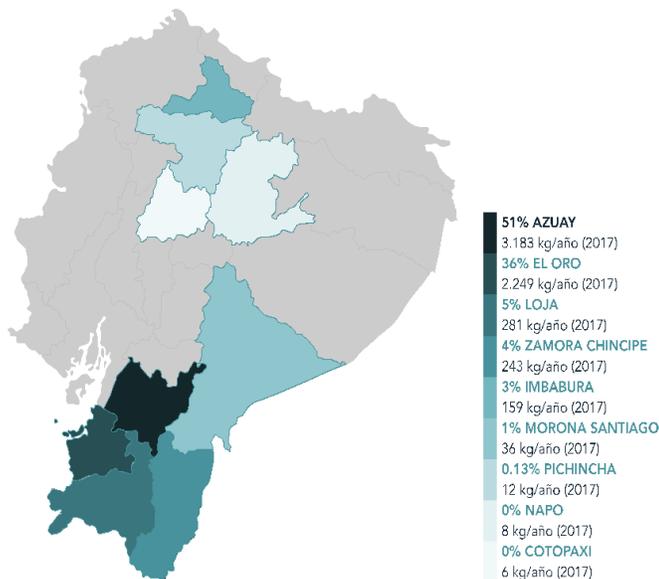
En el año 2017, la provincia del Azuay concentró el 51% del total de la producción aurífera de todo el Ecuador, de acuerdo a la Figura 2⁷. Dicha cantidad equivale en total a 3183kg de oro anualmente, lo que representó para el estado un ingreso de \$138,261,266.11 en 2017⁸. La extracción de oro es una actividad que otorga al estado un ingreso considerable como se puede visualizar, sin embargo, la producción aurífera se realiza de forma casi exclusiva en zonas hídricas y cuencas hidrográficas de nuestro país. Por este motivo, el aumento de la extracción de oro en el Azuay solamente podía resultar en afectaciones a los ríos de la provincia, como sucedió en los ríos Pindo y Puyango de la provincia de El Oro (Rodrigo Oviedo et al., 2017).

Entonces, si el estado a través de su política minera establecía un extractivismo depredador de los recursos renovables y no renovables, recaía en los ciudadanos utilizar todas las herramientas jurídicas a su disposición para la exigencia de la protección del sujeto naturaleza. En este sentido, los mecanismos utilizados cuando se trata de exigir al estado que respete los derechos constitucionales de la naturaleza, son las garantías jurisdiccionales como la acción de protección y

⁷ Figura 2: Porcentajes de la producción aurífera ecuatoriana por provincia en el año 2017. Autor: Karla Monserrath Ulloa. 2022.

⁸ Valores obtenidos en base al precio promedio del oro por onza en el año 2017.

los mecanismos de democracia directa⁹. Las consultas populares sujeto de este estudio se encasillan entonces como mecanismos de democracia directa.



Dos consultas populares sobre el agua: Kimsacocha y Cuenca Sí

Una vez que se ha establecido que tanto la naturaleza es un sujeto constitucional de derechos y garantías, como que la participación es un derecho a través el cual se expresa la voluntad sobre temas de interés público, debemos concertar también un punto de confluencia en cuanto a la forma en que este derecho constitucional de participación se emplea. De forma concreta, esta participación ciudadana, o democracia directa, se ha utilizado en Azuay para la convocatoria de dos consultas populares, las cuales trataron específicamente sobre la prohibición o no de minería en fuentes hídricas. Éstas, conocidas también como plebiscitos, apostaron a la voluntad popular para tomar una decisión sobre un recurso estratégico del estado¹⁰.

⁹ Los mecanismos de democracia directa están establecidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y comprenden a la consulta popular, la consulta ambiental, la consulta previa libre e informada, entre otros.

¹⁰ El artículo 12 de la Constitución de la República establece que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

Este, es un mecanismo para la protección de un sujeto de derechos constitucionales que no posee una capacidad para hacer efectivos dichos derechos. La naturaleza y la participación han de conjugarse para dar paso a un nuevo concepto y tendencia con respecto a la protección de los Derechos de la Naturaleza, y esta nueva tendencia se reflejó a través de la ejecución de consultas populares sobre la minería en fuentes hídricas. Los procesos electorales de Kimsacocha y de Cuenca Sí, resultan muy similares en cuanto a que su intención es la misma, herramientas para prohibir o no la minería en fuentes de recarga hídrica. Sin embargo, éstas también son distintas por elementos como el proceso de impulso de las mismas, el control constitucional de las preguntas, y el mecanismo elegido como de democracia directa en cada cantón.

Esta nueva tendencia hacia el reconocimiento y consecuente protección del sujeto naturaleza, se materializa a través de los procesos de participación ciudadana antes mencionados, mismos que mantienen un elemento en común, un pensamiento biocéntrico. Este pensamiento biocéntrico no es más que la corriente de pensamiento que interpone a la naturaleza en el centro de las relaciones bióticas del ecosistema, y se caracteriza por el respeto de los valores intrínsecos de la naturaleza sin relación con la utilidad que el ser humano pueda obtener de esta (Gudynas, 2010).

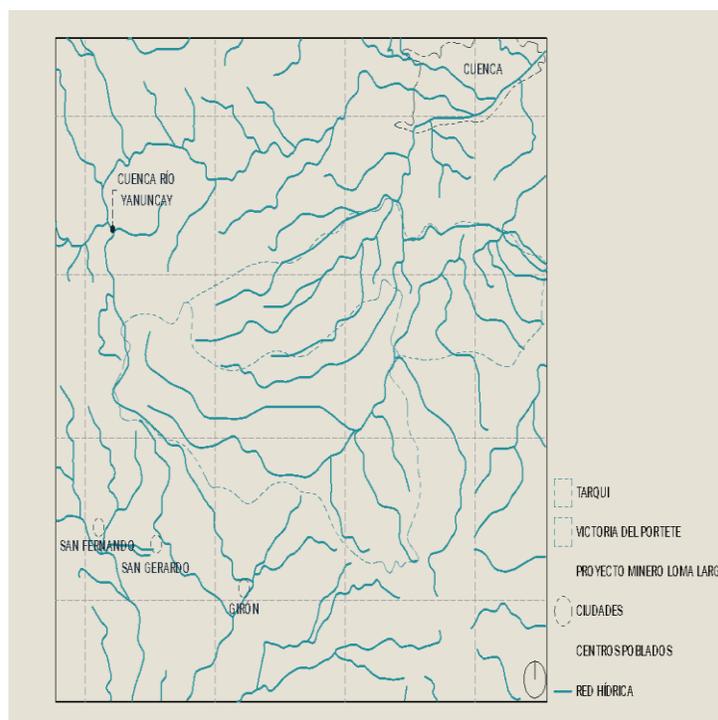
Las consultas populares de Kimsacocha y Cuenca Sí compartían este pensamiento biocéntrico, una necesidad de exigir al estado que respete al sujeto naturaleza, específicamente al elemento agua, en sus zonas de recarga hídrica. Esto se demuestra en cuanto a que la finalidad de ambas consultas fue semejante, ya que a través de estos mecanismos de democracia directa se buscaba que se determine si ciertas zonas de recarga hídrica de la provincia serían declaradas o no como zonas libres de minería. Solamente a través de la expresión de la voluntad popular y democracia participativa (Noguera Fernández & Navas, 2016); de los habitantes de los cantones consultados se legitimaría cualquier decisión que el Estado pueda tomar sobre estas áreas.

A partir de este momento, empieza la distinción entre los procesos llevados a cabo en los cantones de Girón y Cuenca en el Azuay. Si bien ambos procesos de democracia directa fueron plebiscitos referentes a la minería en fuentes hídricas, estos fueron diferenciándose desde un principio en cuanto al tipo de consulta popular llevada a cabo, los actores que las impulsaron, el control de constitucionalidad llevado a cabo y el tiempo transcurrido para la ejecución de la misma.

La consulta de Kimsacocha: proceso, particularidades y resultados

La consulta de Kimsacocha tuvo su origen en el año 2012 inicialmente impulsada por el colectivo Unión de Sistema Comunitarios del Cantón Girón. La sociedad civil, a través de los sistemas de gestión comunitaria del agua, vio la importancia de declarar a la zona de páramos de Kimsacocha como una zona libre de minería (Velasco Ayala, 2021).

El páramo de Kimsacocha es un ecosistema lluvioso de páramo el cual resulta fundamental para el recurso hídrico de los habitantes del cantón Girón, se encuentra entre este y el cantón Cuenca, y provee del recurso hídrico a las parroquias de San Fernando, San Gerardo y Girón, e incluso al cantón Cuenca, como se observa en la Figura 3¹¹. En este ecosistema existe una concesión minera conocida como proyecto minero Loma Larga, que comprende en su mayoría el páramo de Kimsacocha, y tiene una totalidad de 7.960 hectáreas concesionadas.



En el año 2012 se recolectaron entonces el 10% de firmas necesarias para la convocatoria de una consulta popular local, las cuales fueron enviados junto a la pregunta a la Corte Constitucional para el periodo de transición para el respectivo control constitucional. Transcurridos 2 años desde que

¹¹ Figura 3: Ubicación geográfica del proyecto minero loma larga y fuentes hídricas de Kimsacocha. Autor: Karla Monserrath Ulloa. 2022

la pregunta fue enviada a dicha corte, recién esta decidió pronunciarse solicitando al Consejo Nacional Electoral (CNE) se pronuncie sobre el requisito de legitimidad democrático para la consulta popular local. Una vez el Pleno del CNE se pronunció sobre este requisito, transcurrieron 5 años, hasta el 2019, para que exista un llamado real a consulta popular en Girón por el páramo de Kimsacocha (Consejo Nacional Electoral, 2019).

La Corte Constitucional había perdido la competencia para realizar el control constitucional de la pregunta planteada (Sentencia Corte Constitucional Consulta Popular En Kimsacocha, 2019). Resolvió entonces esta corte, en virtud del tiempo transcurrido desde que se envió la solicitud de control constitucional hasta su pronunciamiento, archivar la causa y determinar que no existía competencia para el control constitucional¹². La pregunta contó con un dictamen favorable en virtud de la omisión de las autoridades de realizar un debido control de los elementos que componen esta consulta.

Por todas estas razones, la potestad para realizar la convocatoria a consulta popular de carácter local la tenía el CNE, y en virtud de que el proceso de control constitucional había sido archivado con dictamen favorable, resolvió este organismo convocar a consulta popular local. En esta convocatoria, se requería a todos los votantes del cantón Girón, emitan su voto a favor en contra respecto a la siguiente pregunta: *¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsacocha (Quimsacocha)?*

La consulta se realizó en fecha 24 de marzo del año 2019, para los votantes de las 3 parroquias que comprenden el cantón Girón. Los habitantes de Girón, San Fernando y San Gerardo, expresaron su voluntad popular con respecto a la ejecución de actividades mineras en Kimsacocha. El rechazo a esta actividad fue abrumador, un 87% de los habitantes de este cantón votó en contra de la realización de actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Kimsacocha. La consulta marcó un dato determinante, demostrando que 9 de cada 10 habitantes de Girón, prefieren conservar, preservar y salvaguardar las fuentes hídricas de las cuales se aprovechan que aumentar la producción minera y el ingreso económico que por esta actividad perciba el estado.

¹² El artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que, si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable.

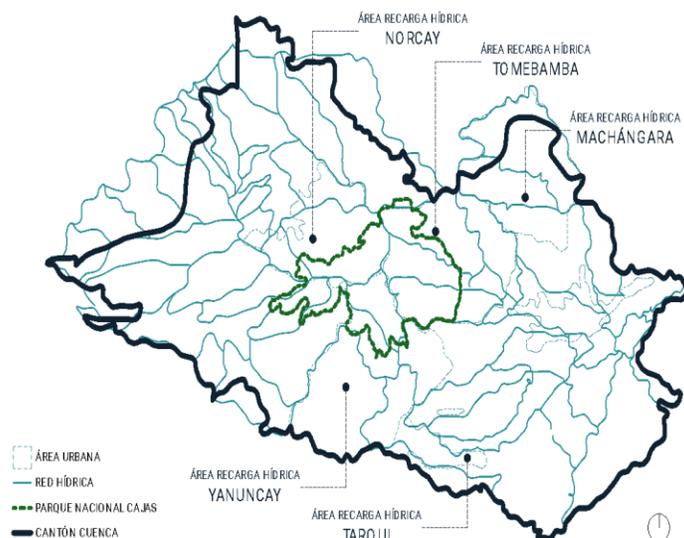
La consulta de Kimsacocha fue una primera demostración de la participación ciudadana encaminada a la protección del sujeto naturaleza. Específicamente, este proceso puso en evidencia que la organización de la sociedad expresada como la democracia directa es un mecanismo efectivo y práctico para la exigencia al estado que observe los postulados constitucionales que otorgan derechos a la naturaleza, que establecen el derecho a vivir en un ambiente sano (Silvia & Zambrano, 2018), y demás derechos omitidos la intensificación de su política minera y aumento en el extractivismo.

La consulta Cuenca Sí: proceso, particularidades y resultados

La consulta llevada a cabo en el cantón Cuenca, la cual se determinó como una consulta popular convocada por el gobierno autónomo descentralizado, fue una consulta cuyo proceso inició en el año 2020, con la intención de declarar a 5 zonas de recarga hídrica como libres de minería a mediana y gran escala. Estas 5 zonas de recarga hídrica, comprenden el sistema hidrológico que dotan al cantón Cuenca de dicho recurso, y se encuentran determinadas en la siguiente imagen, en base a las determinaciones realizadas por ETAPA EP, en concordancia con el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE).

Estas 5 áreas son responsables de la dotación del recurso hídrico a los habitantes del cantón Cuenca, en sus distintas parroquias y especialmente a la zona urbana de este cantón. En estas áreas de recarga hídrica es que se encuentra la mayor acumulación de agua lluvia que sirve para el consumo de las personas. Por este motivo, consideró el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del cantón Cuenca, que resultaba pertinente convocar a una consulta concerniente a estas zonas de recarga hídrica, con la finalidad que exista un pronunciamiento de la sociedad a través de la expresión de la voluntad popular sobre este tema. En la Figura 4¹³ se observa la ubicación geográfica de estas áreas.

¹³ Figura 4: *Ubicación geográfica de las áreas de recarga hídrica en Cuenca sometidas a consulta popular*. Autor: Karla Monserrath Ulloa. 2022.



Este proceso de consulta popular impulsada por el GAD¹⁴, continuó entonces con el envío de las 5 preguntas a la Corte Constitucional para que esta realice el respectivo control constitucional de las preguntas. La iniciativa de consulta popular por parte del GAD había cumplido con los requisitos democráticos establecidos en las leyes, y por ende correspondía a la Corte Constitucional realizar esta actividad de control de acuerdo a los artículos 102 al 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Esta Corte realizó un control exhaustivo tanto de los considerandos como de las preguntas planteadas y encontró que las mismas cumplían con los siguientes requisitos legales: las preguntas contenían una sola cuestión y se encontraban debidamente delimitadas, determinando el tipo de minería y sus etapas; las preguntas permitían al elector negar o aceptar de forma individual cada una de las cuestiones planteadas; las preguntas planteadas en ningún momento buscaban establecer excepciones que beneficien a un proyecto político en específico; y finalmente, que las preguntas planteadas tengan efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico¹⁵.

Por ende, las 5 preguntas fueron aceptadas y publicadas para la consulta de la siguiente manera (*Sentencia No. 6-20-CP/20 Consulta Popular en Cuenca, 2020*):

¹⁴ El requisito de legitimidad democrático establecido para este proceso de consulta popular en el artículo 20 de LOPC, requiere la certificación del apoyo de la consulta por tres cuartas partes de los miembros del concejo cantonal.

¹⁵ Con respecto al último requisito de las preguntas en el control constitucional, la Corte realizó una puntualización al establecer que los efectos jurídicos que pudiera provocar la aceptación o rechazo de esta actividad, regirían únicamente para lo venidero, de ninguna forma con efecto retroactivo, para no afectar la seguridad jurídica en caso de una concesión existente previa a la consulta.

1. *¿Está Usted De Acuerdo Con La Prohibición De La Explotación Minera Metálica A Gran Escala En La Zona De Recarga Hídrica Del Río Tarqui, Según La Delimitación Técnica Realizada Por La Empresa Pública Municipal De Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado Y Saneamiento De Cuenca- ETAPA EP?*
2. *¿Está Usted De Acuerdo Con La Prohibición De La Explotación Minera Metálica A Gran Escala En La Zona De Recarga Hídrica Del Río Yanuncay, Según La Delimitación Técnica Realizada Por La Empresa Pública Municipal De Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado Y Saneamiento De Cuenca- ETAPA EP?*
3. *¿Está Usted De Acuerdo Con La Prohibición De La Explotación Minera Metálica A Gran Escala En La Zona De Recarga Hídrica Del Río Tomebamba, Según La Delimitación Técnica Realizada Por La Empresa Pública Municipal De Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado Y Saneamiento De Cuenca – ETAPA-EP?*
4. *¿Está Usted De Acuerdo Con La Prohibición De La Explotación Minera Metálica A Gran Escala En La Zona De Recarga Hídrica Del Río Machángara, Según La Delimitación Técnica Realizada Por La Empresa Pública Municipal De Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado Y Saneamiento De Cuenca- ETAPA EP?*
5. *¿Está Usted De Acuerdo Con La Prohibición De La Explotación Minera Metálica A Mediana Escala En La Zona De Recarga Hídrica Del Río Norcay, Según La Delimitación Técnica Realizada Por La Empresa Pública Municipal De Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado Y Saneamiento De Cuenca- ETAPA EP?*

Cabe recalcar que el control constitucional de la última pregunta se realizó de forma individual, por el motivo que esta última se refiere de forma exclusiva a la prohibición de la minería a mediana escala en esta zona. Se puntualizó por parte de la Corte que dicha pregunta de la misma forma que las anteriores, se encontraba en concordancia a los postulados legales por referirse, de forma específica, a la minería metálica a mediana escala en la zona de recarga hídrica del río Norcay.

Una vez que la Corte determinó que tanto los considerandos como las preguntas planteadas cumplieran con todos los requisitos legales establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), resolvió correr traslado al CNE para que este realice la convocatoria a consulta popular. El Pleno del CNE en fecha 9 de diciembre de 2020 emitió una resolución convocando a consulta popular de estos temas planteados por el gobierno

autónomo descentralizado, a llevarse a cabo el 7 de febrero de 2021, para los habitantes del cantón Cuenca.

La abrumante victoria de la opción que rechazaba la minería se observó una vez concluido el proceso democrático, con una media de 79% de votantes en contra de la minería metálica, y a favor de la preservación de las zonas de recarga hídricas determinadas.

Conclusiones

La consulta popular es un mecanismo de democracia directa que podría considerarse como efectivo para la protección y exigencia de los derechos constitucionales de la naturaleza. A través de este mecanismo democrático es el pueblo quien establece la obligación del estado de modificar su política sobre distintos temas que resultan de interés para la sociedad, como en este caso la protección de zonas o áreas de recarga hídrica de la minería metálica indiscriminada.

Si bien esta protección se la realizó a través de distintos mecanismos de participación ciudadana, como es la consulta popular de iniciativa ciudadana y la consulta popular por iniciativa del gobierno autónomo descentralizado, los resultados obtenidos fueron los mismos: la prohibición de la minería metálica en fuentes hídricas del Azuay. Entonces, existe una consecución de los objetivos iniciales con los cuales se plantearon estas consultas: la protección del sujeto naturaleza y el respeto de un ambiente sano.

Esta conquista de los objetivos iniciales de las consultas son simple y llanamente una victoria por parte del biocentrismo. En ambas consultas existe una mayoría de votantes que rechazan la minería en zonas de recarga hídrica, por ende, las tres cuartas partes de los habitantes de los cantones de Girón y Cuenca, han optado por interponer a la naturaleza en el centro de las relaciones del ecosistema. El éxito del biocentrismo se encuentra en la importancia que las personas que habitan el estado nación le dan al mismo concepto para exigir al estado cumplir con las medidas de conservación y protección de la naturaleza.

Las consecuencias jurídicas inmediatas de estas consultas populares fueron distintas. En el cantón Girón se expidió la Ordenanza Para La Protección, Restauración Y Manejo De Fuentes De Agua, Ecosistemas Frágiles, Biodiversidad Y Servicios Ambientales Del Cantón Girón A Través De La Creación Y Gestión De Áreas De Conservación Municipal Y Uso Sostenible (Concejo Cantonal del GAD del Cantón Girón, 2021). La cual, como su nombre lo indica, está destinada al manejo y protección de dichas fuentes de agua declaradas como intangibles por voluntad popular de sus

habitantes. En cuanto al cantón Cuenca, se expidió el Acuerdo Ministerial No MAATE 2021-077, donde se delimitan las áreas de recarga hídrica y se establece que las 5 zonas declaradas como libres de minería metálica ocupan un total 1919,37 km² entre zonas de ecosistema de páramo, montañas, entre otros (Acuerdo Ministerial MAATE 2021-077, 2021).

Estas consultas han servido como un freno al crecimiento desmedido de la capacidad minera y política extractivista del estado. Fueron estas consultas que ejemplificaron de forma clara y sencilla, el proceso a seguir para exigir que el estado cumpla con todos los deberes establecidos en la constitución y las leyes, y respete de forma íntegra los derechos del sujeto naturaleza. La participación ciudadana ha sido entonces, el instrumento fundamental para que la naturaleza puede ser protegida y respetada en nuestro país, no solo por el valor que esta mantenga para nosotros, sino por sus valores intrínsecos que van más allá de la valoración utilitarista de las personas. La democracia participativa un ejemplo de que a través de la organización y participación se puede obtener por parte del estado el reconocimiento, respeto, protección y garantía de distintos derechos constitucionales. En este caso, solo a través de la participación ciudadana y la democracia directa es que la naturaleza puede gozar de una protección integral, en donde se garantice el respeto de sus procesos regenerativos a todos los elementos que la componen, como el agua, la tierra y los animales.

Referencias

1. Ayala Loor, M. E., Rey Siquilanda, C. F, Garcés Córdova, F. A & Velastegui Córdova, M. E., (2022) Derecho cívico y patriótico: el voto facultativo general en el Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(S4), 701-708. <https://www.who.int/newsroom/factsheets/detail/autism-spectrum-disorders>Concejo
2. Concejo Cantonal del GAD del Cantón Girón. (2021). *Ordenanza Para La Protección, Restauración Y Manejo De Fuentes De Agua, Ecosistemas Frágiles, Biodiversidad Y Servicios Ambientales Del Cantón Girón A Través De La Creación Y Gestión De Áreas De Conservación Municipal Y Uso Sostenible*.
3. Coronel Núñez, G. E., Medina Peña, R., & Puerta Hernández, F. (2018). El Derecho Penal ambiental en la protección de los servicios ecosistémicos boscosos. *Universidad y Sociedad*, 10(2), 74-83. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>

4. Corte Constitucional del Ecuador. (2020). *Dictamen No. 6-20-CP/20 Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo - Consulta del agua Cuenca*. 6, 32.
5. Corte Constitucional del Ecuador. (2019). *Sentencia Corte Constitucional Consulta Popular En Kimsacocha*.
6. Ecuador, Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la Republica del Ecuador*, Registro oficial, 449. 1. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
7. Ecuador, Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico Del Ambiente*. Registro Oficial Suplemento 983, 1–92. https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf
8. Ecuador, Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). *Ley orgánica de participación ciudadana*, Registro Oficial Suplemento 175, 1-12. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf
9. Ecuador, Gobierno Provincial del Azuay. (2019). Conocimiento y resolución por parte del Concejo Municipal del Cantón Cuenca, en relación al documento final que será puesto a consideración de la Corte Constitucional como requisito previo a una Consulta Popular, respecto de la prohibición de la | GAD. (s/f). Recuperado el 17 de octubre de 2022, de <https://www.cuenca.gob.ec/content/2-conocimiento-y-resolución-por-parte-del-concejo-municipal-del-cantón-cuenca-en-relación-al>
10. Estupiñan Achury, L., Storini, C., Martínez Dalmau, R., & Dantas, F. A. de C. (2019). La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático. En *La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*. <https://doi.org/10.18041/978-958-5578-09-8>
11. Galarza Castro, C. X., Ilaquiche Licta, R, C., Naranjo Luzuriaga, E. J., & Bosquez Remache, M. E., (2022). La facultad discrecional y la vulneración a la democracia directa en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 14 (S4), 225-233.
12. Gudynas, E. (2010). La Senda Biocéntrica: Valores Intrínsecos, Derechos De La Naturaleza Y Justicia Ecológica. *Tabula Rasa*, 13, 45–71. <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=39617525003>

13. Massa-Sánchez, P., Arcos, R. del C., & Maldonado, D. (2018). *Large-scale mining and social conflicts: Analysis of southern Ecuador*. En *Problemas del Desarrollo* (Vol. 49, Número 194, pp. 119–141). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.194.63175>
14. Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2021). *Acuerdo Ministerial MAATE 2021-077*, *Angewandte Chemie International Edition*, 6 (11), 951–952. 14.
15. Navas Alvear, M. (2014). Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual. *Confluente*, 6(2), 94–116.
16. Noguera Fernández, A., & Navas, M. (2016). Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales? Estudio del modelo constitucional de Ecuador.
17. Pueblo Indígena Kichwa De Sarayaku Vs. Ecuador. (2012). Pueblo Indígena Kichwa De Sarayaku Vs. Ecuador. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2012, 101. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf
18. Rodrigo Oviedo, Anchundia, Moína Quimí, E., Naranjo Morán, J., & Barcos Arias, M. (2017). Contaminación por metales pesados en el sur del Ecuador asociada a la actividad minera. *Bionatura*, 2(4), 437–441. <https://doi.org/10.21931/rb/2017.02.04.5>
19. Solano Paucay, V. (2017). Nueva Institucionalidad Y Participación Ciudadana. Un Aporte a La Democracia En América Del Sur. *Revista Iuris*, 1(16), 99–112.
20. Velasco Ayala, S. del C. (2021). *La Consulta Popular De Quimsacocha: Estudio De Caso Del Primer Mecanismo De Democracia Directa Activado Desde La Ciudadanía Respecto a Minería En Ecuador (2012-2019)*. 17. <https://www.proquest.com/openview/53b9c21fa90d4eea97dbf5d0b173b775/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>