

**SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:**

Yo, Pablo Piedra Vivar, con cédula 1709848467, ecuatoriano, domiciliado en Loja, abogado en libre ejercicio y defensor de los derechos de la naturaleza, comparezco de manera respetuosa ante ustedes, con base en lo dispuesto en el Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para presentar el siguiente **amicus curiae**:

**I. Antecedentes procesales**

1. El 15 de mayo de 2018, la Federación de Organizaciones Indígenas del Azuay (FOA), la ECUARUNARI y un grupo de ciudadanos de la parroquia Molleturo, presentaron una medida cautelar constitucional solicitando la suspensión del proyecto minero denominado Río Blanco ubicado en las vertientes de la cuenca occidental del cantón Cuenca, teniendo el potencial de afectar las cuencas de los ríos Balao, Cañar y la microcuenca del río Migüir.
2. Por considerar que se discutía la vulneración de un derecho constitucional, el juez de primera instancia transformó el proceso en el de una acción de protección.
3. Tanto en primera instancia como en apelación se determinó la vulneración del derecho a la consulta previa, libre e informada.

**II. Objeto del *amicus curiae***

4. El presente amicus abordará los siguientes temas que considero podrían ser criterios pertinentes y relevantes para resolver la causa:

- (A) Antecedentes del caso
- (B) Consulta previa y la consulta ambiental
- (C) Ámbito de aplicación de la consulta ambiental

**A. Antecedentes del caso**

5. El proyecto minero Río Blanco se encuentra ubicado en los páramos Macizo del Cajas; los páramos son ecosistemas singulares que únicamente existen en la región andina y que se caracterizan por su alta capacidad de captar y filtrar agua, así como su capacidad de retener y captar carbono. Según el Art. 406 de la Constitución, son ecosistemas frágiles que requieren una protección especial. Este es un caso donde la Corte podría analizar los derechos de la naturaleza tomando en cuenta la incertidumbre del daño que existe al realizar minería en los ecosistemas de páramo.
6. El Macizo del Cajas es una reserva de biosfera, declarada por la UNESCO en el año 2013, misma que contiene dentro al Parque Nacional Cajas.
7. El Cantón Cuenca genera la mayoría de sus reservas de agua en los páramos que se encuentran en el Macizo del Cajas, y éstos constituyen las principales fuentes de agua de la población urbana y rural del cantón Cuenca:

*Sin excepción, todas las principales cuencas del Ecuador, incluyendo las de la vertiente del pacífico (Esmeraldas, Guayas, Jubones) y de la vertiente amazónica (Napo, Pastaza, Santiago) nacen en el páramo. Ciudades como Quito, Riobamba, Ambato y Cuenca dependen el 100% del agua potable que tiene su origen en el páramo e inclusive las ciudades de la costa (Guayaquil, Manta, Esmeraldas) reciben parte importante de su agua del páramo.<sup>1</sup>*

8. El agua de los Ríos Tomebamba, Yanuncay, Tarqui y Machángara se originan principalmente en los páramos del Macizo del Cajas.

9. El día Sábado 5 de mayo de 2018, hubo movilizaciones en Molleturo, para protestar por los derechos violados en el proyecto minero Río Blanco en los sectores aledaños al mismo; a raíz de estos hechos, se evidenció una gran conflictividad en el sector, considerando que los comuneros de Molleturo han resistido a las actividades mineras en la zona por más de 20 años y ahora piden la salida de la empresa que allí opera.

10. Ni ETAPA ni el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca han sido consultados en el marco de lo establecido el Art. 398 de la Constitución de la República del Ecuador, en cuanto a los proyectos mineros de Río Blanco o Loma Larga.

11. Con la finalidad de evaluar y poder determinar los posibles efectos y riesgos del proyecto minero Río Blanco en los páramos y en las fuentes de agua en general, el GAD de Cuenca, solicitó que, a través de ETAPA, se contraten estudios técnicos con la Universidad del Azuay y con la Universidad de Cuenca para determinar los mismos.

12. Con fecha 16 de Septiembre de 2016, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca celebró convenios con la Universidad del Azuay y la Universidad de Cuenca, a través de los cuales se pretende crear un sistema de cooperación interinstitucional y de asistencia especializada que permita un asesoramiento técnico científico, y asesoramiento que permita avanzar y profundizar en el conocimiento de la temática de gestión minera, aspectos bióticos y sus interacciones con la actividad minera y sus posibles impactos ambientales, así como realizar los estudios hidrogeológicos específicos de los proyectos Río Blanco y Loma Larga.

13. Los estudios de ambas Universidades contratadas no pudieron empezar conforme a los cronogramas establecidos, por falta de colaboración de las empresas mineras concesionarias, el gobierno central por intermedio del Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Minería.

## **B. Sobre la consulta previa y la consulta ambiental**

14. En su acción, la Procuraduría General del Estado (PGE) afirma con respecto a los derechos a la consulta previa y a la consulta ambiental que:

---

<sup>1</sup> Hofstede, Robert et. al. (2014). Los Páramos Andinos ¿Qué sabemos? Estado de conocimiento sobre el impacto del cambio climático en el ecosistema páramo. UICN, Quito, Ecuador. Pág. 33.

*Por lo tanto, lo que siempre estuvo en discusión en la acción de protección cuyas decisiones son objeto de esta acción, era si en el caso específico del denominado "Proyecto Río Blanco", la consulta previa reservada a comunidades indígenas debía realizarse; y, en el caso de la socialización prevista en el Art. 398 de la Constitución, si la misma se había realizado.*

15. Resulta preocupante que la PGE, quien en muchos casos guía la actuación jurídica del Estado, siga catalogando el derecho a la consulta ambiental, como una socialización. La Constitución y la Corte ha sido clara en este tema:

*la Constitución consagra un derecho genérico a ser consultado que involucra múltiples mecanismos de participación ciudadana, pero del que además se derivan derechos específicos como las consultas a los pueblos y nacionalidades indígenas establecidas en el artículo 57 o la consulta ambiental del artículo 398. La Corte señaló que tanto la consulta ambiental (art. 398 CRE) como la consulta previa, libre e informada (art. 57.7 CRE) “buscan involucrar a sus titulares en los procesos de toma de decisiones y en las decisiones relativas a proyectos que tengan un impacto en el territorio o en el ambiente, respectivamente. Por esto es importante, para ambos derechos, cada uno con sus particulares características, el acceso constante, libre y gratuito a la información sobre los proyectos, la participación social en la toma de decisiones, la consulta y la aplicación de estándares que puedan favorecer el ejercicio de derechos”.<sup>2</sup>*

16. Es preciso que la función ejecutiva y la PGE dejen de entender a la consulta ambiental como una “socialización”, interpretación que es uno de los orígenes de las constantes vulneraciones estatales de este derecho. A pesar que la Corte ha resuelto esto en varios precedentes, la función ejecutiva y las empresas mineras siguen jugando al desentendido. La Corte ha dicho que:

*Que la participación sea permanente significa que los procesos participativos no se agotan en meras socializaciones esporádicas y eventuales, que se realizan luego de que las entidades públicas adoptan decisiones que pueden afectar el ambiente. Al contrario, es obligación del Estado asegurar la participación “desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar al público sobre estas oportunidades de participación” (el subrayado es nuestro).<sup>3</sup>*

17. La pregunta central del argumento de la PGE es:

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia 1149-19-JP/21, párr. 270.

<sup>3</sup> Ibídem, párr. 264.

*¿Estaba el proyecto Río Blanco en el territorio de una comuna, comunidad pueblo o nacionalidad indígena? La resolución del Tribunal iba a depender de la respuesta que le dé a dicho problema jurídico, pues si las comunidades de influencia del proyecto no son consideradas indígenas, es claro que no se puede vulnerar un derecho colectivo cuyo titular son únicamente ese tipo de comunidades.*

18. Según el Estado, el proyecto no está en territorio indígena y en consecuencia no se debe aplicar la consulta previa, además, según el Estado, la consulta ambiental es una mera socialización que se aplica según sus reglamentos.

19. En primer lugar, en el proceso se demostró que sí habían grupos de personas que se autoidentifican como indígenas que han vivido ancestralmente en ese territorio. Las empresas mineras llegaron a presentar un informe inconcluso y elaborado posterior a la emisión de los permisos ambientales, donde se concluía que no habían indígenas en lo que ellos consideran área de influencia, algo que en audiencia se rebatió ya que ese tipo de informes debieron haberlos presentados antes de la emisión de los permisos y no años después.

20. Adicionalmente, aun cuando se dé por cierto el equivocado argumento de que no existe población indígena en la zona de influencia, las personas de ese territorio tenían el derecho de que se aplique la consulta ambiental, algo que tampoco sucedió, ya que según palabras del Estado, solo aplicaron una socialización.

21. La Corte Constitucional ha establecido que la consulta ambiental debe ser oportuna:

*La consulta ambiental debe ser oportuna y participativa. Será oportuna cuando se asegure que la participación se la realice desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. Para que sea oportuna también deberá contemplar plazos razonables para que el sujeto consultado tenga tiempo suficiente de informarse y participar de forma efectiva. La participación pública implica que se participe en los procesos de toma de decisiones ambientales e incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles.<sup>4</sup>*

22. La consulta ambiental debe realizarse desde el momento en que se decide ofertar una concesión minera, previo a su otorgamiento.

23. La argumentación de los accionantes gira alrededor de ignorar los argumentos de la sentencia impugnada. En su acción expresan lo siguiente:

*Por lo dicho, y en virtud del derecho a la tutela judicial efectiva, las partes esperábamos un pronunciamiento del Tribunal de Apelación en ese sentido: ¿Estaba el proyecto Río Blanco en el territorio de una comuna, comunidad pueblo o nacionalidad indígena? ...*

*Sin embargo, apartándose del objeto delimitado por las partes en el proceso, el Tribunal de Apelación, no resolvió el problema jurídico indicado, es más, ni siquiera lo abordó de forma clara, y declaró que la vulneración "del debido*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 22-18-IN/21, Párr. 151

*proceso a la consulta previa" se produjo porque el proyecto se encontraba supuestamente en un área protegida.*

24. ¿Es cierto que la Corte Provincial del Azuay no se pronunció sobre esto? No es cierto. A continuación, varias citas de la sentencia de apelación que prueban lo contrario a lo afirmado por la PGE:

*3.2.- Que, existen en la zona de influencia hechos relevantes que destaca el Antropólogo Florencio Delgado en el año 2005 en el "Reporte Final Prospección Arqueológica de la zona de Impacto del Proyecto Minero Río Blanco. Elaborado para IMC": "En el área de influencia del proyecto Río Blanco, y sectores aledaños se han realizado tres investigaciones arqueológicas. La primera se la realizó en el año 2003, formó parte del proceso para formar el expediente para postular al Parque Nacional Cajas en la lista de Patrimonios Naturales de la UNESCO, el equipo estuvo dirigido por el arqueólogo Jaime Idrovo, quien realizó un recorrido de campo y determinó la existencia de varios lugares arqueológicos y un camino que supuestamente correspondería a una ruta de segundo orden perteneciente a la red vial Inca; **pero además en esta parroquia se ubica y está domiciliada la Comuna de San Felipe de Molleturo.** (Subrayado me pertenece)*

*3.5.- El proyecto minero Río Blanco tiene una zona de influencia directa entre otras en la parroquia Molleturo. De la documentación facilitada por los accionados aparece que se han desarrollado talleres de socialización, conferencias, información, asambleas y otros eventos, según los informes técnicos del Ministerio del Ambiente con la empresa Minera; también se aprecia que, desde el año 2011 existe oposición de comunidades y moradores de la parroquia Molleturo a las actividades que realizan las compañías mineras; más, en ninguno de los documentos adjuntados por los accionados consta que se ha realizado por las autoridades competentes, la consulta previa, libre e informada, para la explotación minera, conforme al Art. 57 de la Constitución: "Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente..... La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley..... El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres".*

*3.7.- Que, la Constitución de la República vigente desde el 2008, en el Art. 398 dispone que las decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar al ambiente serán consultadas a la comunidad, esta disposición no deja duda alguna: "Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y*

*oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta”; y, si la licencia ambiental para la explotación de los minerales metálicos en el proyecto Río Blanco se da el 8 de agosto de 2017 a favor de la compañía Junefield Ecuagoldmining South América S.A., omitiendo la consulta a los ciudadanos de la parroquia Molleturo, entonces, no demuestra que se efectivizó este derecho constitucional por el contrario al ser de cumplimiento obligatorio se omitió al momento de autorizar la explotación del área minera del Proyecto Río Blanco por parte del Ministerio de Minas y al momento de conceder la licencia ambiental por parte del Ministerio del Ambiente, vulnerándose de esta manera el derecho de participación del pueblo de Molleturo.*

25. La Corte Provincial del Azuay es clara, el proyecto minero en cuestión está también ubicado en un territorio que es parte de la Comuna San Felipe de Molleturo, conformada por poblaciones ancestrales que tienen, entre otros, el derecho colectivo a la consulta previa.

26. También es evidente que de la información proporcionada se desprende que no se realizó ningún tipo de consulta y que el Estado estaba en la obligación de hacerla. La Corte Provincial, en un ejercicio garantista, acorde a los principios de interpretación de derechos (11.5), también incluyó en su argumentación los resultados de la consulta realizada en 2018, donde se preguntó expresamente sobre la posición de los ciudadanos en cuanto a realizar minería en fuentes de agua, y utilizó esos resultados para demostrar el abrumador rechazo de esa actividad en la parroquia. Esta herramienta resulta válida por los tiempos coincidentes entre el proceso judicial y la consulta popular y también por la naturaleza de la pregunta, tomando en cuenta que no existió ninguna otra consulta sobre el proyecto en la parroquia.

### **C. Ámbito de influencia y aplicación de la consulta ambiental**

27. Durante el proceso compareció el Municipio de Cuenca y la empresa ETAPA EP, instituciones que tienen la obligación y competencia de velar por el servicio de agua potable, uso del suelo, planificación del desarrollo cantonal, entre otros. Reclamaron que el Estado nunca los consultó a ellos sobre la compatibilidad de esos proyectos. En su escrito durante el proceso manifestaron:

*Como hemos manifestado en los hechos del caso, el agua del cantón Cuenca se generan, casi exclusivamente de los páramos del Macizo del Cajas, que generan las fuentes hídricas superficiales que abastecen al Cantón. En el caso concreto de Río Blanco, este proyecto afecta los páramos de las vertientes noroccidentales que abastecen de agua a la cuenca del Río Migüir, mismo que abastece de agua a los cantones noroccidentales del cantón Cuenca;*

*8. ETAPA – EP tiene la responsabilidad y el deber de cuidar por la conservación de las cuencas hídricas del cantón Cuenca, competencia que está ratificada en el Art. 315 de la Constitución, sin embargo, como institución pública que representa el interés de la comunidad cuencana en el tema del cuidado de la gestión del agua, jamás ha sido consultada sobre los posibles efectos que el proyecto minero Río Blanco puede tener para las cuencas hídricas del cantón.*

*9. El GAD municipal del cantón Cuenca, a pesar de que continuamente ha solicitado información y participación sobre los procesos que han puesto en*

*marcha la actividad minera a gran escala en el cantón, no ha sido atendido por las autoridades nacionales, y se le ha impuesto —de manera arbitraria— un modelo de desarrollo minero a través de la concesión de más de 70.000 hectáreas, que se opone drásticamente a la visión de desarrollo que está plasmado en el Plan de Ordenamiento Territorial construido en ejercicio de lo establecido en el Art. 264 de la Constitución. Como institución que representan la comunidad cuencana, jamás ha sido consultado sobre el proyecto minero Río Blanco, violando los derechos de la comunidad cuencana a participar en una consulta ambiental, conforme lo establece el Art. 398 de la Constitución.*

28. Si bien estos temas no estuvieron directamente mencionados en las sentencias de primera instancia y de apelación, creo que son estas las cuestiones que debería enfrentar la Corte Constitucional. Existe un debate que no ha iniciado frente a las competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobierno y la forma en cómo debe administrarse el Estado y la garantía de los derechos constitucionales. Sí, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el subsuelo, pero esa competencia no significa que la pueda ejercer vulnerando cualquier otro derecho. Además la Constitución establece claramente que el Ecuador “*Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.*” (Art. 1 Constitución). Esto sumado a las competencias y deberes de los gobiernos descentralizados obligaría, en una interpretación sistémica de la Constitución, que una actividad tan potencialmente nociva para un recurso que además es un derecho, el agua, se ejerza armoniosamente con los otros niveles de gobierno y por supuesto, con las personas que habitan esos territorios.

29. Si el 100% del agua potable de Cuenca proviene de los páramos<sup>5</sup> ¿No es racional, no es acorde a la Constitución, que se consulte al cantón, a su gente, a sus autoridades, sobre los planes de realizar una actividad, potencialmente tan devastadora, en sus páramos, en sus fuentes de agua?

30. ¿Acaso la gestión democrática de una ciudad, elemento del derecho a la ciudad (Art. 31 Constitución)<sup>6</sup> no implica que se consulte la conveniencia de realizar minería en la principal fuente de agua de esa ciudad?

### **III. SOLICITUD**

Por todo lo expuesto, solicito que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada por la PGE y los intereses mineros, y se reafirme la decisión de proteger los páramos del Cajas y los derechos de quienes habitan en Molleturo y del resto de cuencanos que se benefician del agua del Cajas.

Abg. Pablo Piedra Vivar  
Mat. Foro 17-2007-613

---

<sup>5</sup> Hofstede, Robert et. al. (2014). Los Páramos Andinos ¿Qué sabemos? Estado de conocimiento sobre el impacto del cambio climático en el ecosistema páramo. UICN, Quito, Ecuador. Pág.33.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2167-21-EP/22, párr. 99 y siguientes.