



UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CUENCA

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**TITULO**

**PROPORCIONALIDAD EN LAS MULTAS POR DAÑO  
AMBIENTAL EN CONCESIONES MINERAS DE PEQUEÑA,  
MEDIANA Y GRAN ESCALA EN EL CANTÓN SANTIAGO DE  
MÉNDEZ**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADO**

**AUTOR: ERICK PATRICIO DELGADO DÁVILA**

**DIRECTORA: DRA. KARINA DEL ROCÍO MARTÍNEZ CALDERÓN, MGS.**

**CUENCA-ECUADOR**

**2024**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA**

*Comunidad Educativa al Servicio del Pueblo*

**UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**TITULO**

**PROPORCIONALIDAD EN LAS MULTAS POR DAÑO  
AMBIENTAL EN CONCESIONES MINERAS DE PEQUEÑA,  
MEDIANA Y GRAN ESCALA EN EL CANTÓN SANTIAGO DE  
MÉNDEZ**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADO**

**AUTOR: ERICK PATRICIO DELGADO DÁVILA**

**DIRECTORA: DRA. KARINA DEL ROCÍO MARTÍNEZ CALDERÓN, MGS.**

**CUENCA-ECUADOR**

**2024**

**DIOS, PATRIA, CULTURA Y DESARROLLO**



Universidad  
Católica  
de Cuenca

## DECLARATORIA DE AUTORÍA Y RESPONSABILIDAD

### Declaratoria de Autoría y Responsabilidad

Erick Patricio Delgado Dávila portador(a) de la cédula de ciudadanía N° 1400941538. Declaro ser el autor de la obra: "Proporcionalidad en las Multas por Daño Ambiental en Concesiones Mineras de Pequeña, Mediana y Gran Escala en el Cantón Santiago de Méndez", sobre la cual me hago responsable sobre las opiniones, versiones e ideas expresadas. Declaro que la misma ha sido elaborada respetando los derechos de propiedad intelectual de terceros y eximo a la Universidad Católica de Cuenca sobre cualquier reclamación que pudiera existir al respecto. Declaro finalmente que mi obra ha sido realizada cumpliendo con todos los requisitos legales, éticos y bioéticos de investigación, que la misma no incumple con la normativa nacional e internacional en el área específica de investigación, sobre la que también me responsabilizo y eximo a la Universidad Católica de Cuenca de toda reclamación al respecto.

Cuenca, 29 de mayo de 2024

F: 

Erick Patricio Delgado Dávila

C.I. 1400941538



Universidad  
**Católica**  
de Cuenca

---

**CERTIFICO:**

Certifico que el presente Trabajo de titulación fue desarrollado pro ERICK PATRICIO DELGADO DÁVILA con el título **“PROPORCIONALIDAD EN LAS MULTAS POR DAÑO AMBIENTAL EN CONCESIONES MINERAS DE PEQUEÑA, MEDIANA Y GRAN ESCALA EN EL CANTÓN SANTIAGO DE MÉNDEZ”**, bajo mi supervisión.

Atentamente:



Dra. Karina del Rocío Martínez  
DOCENTE TUTOR

## DEDICATORIA

Con humildad, respeto y cariño, dedico mi trabajo de titulación, que en sí, es una representación de todos estos cinco años de estudio que ha costado y valido la pena cada momento, sea favorable o dificultoso en mi vida estudiantil, dedico a mis seres queridos, cimiento en donde trato de forjar mi futuro.

A mis padres; Patricio Delgado y Tania Dávila, quienes a pesar de las adversidades, carencias económicas, nunca faltó el impulso anímico y apoyo para cumplir con este que es uno de mis sueños, porque vendrán muchos más y se que ahí estarán.

A mis abuelitos; Rebeca Picón y Luchito Ortega, por su paciencia, predisposición y buen corazón, al acogerme en su hogar como un hijo más hasta poder culminar con mis estudios, pues hoy lo estoy logrando.

A mis hermanos; Michelle Nieto, Jorge, Danny y Alyn Delgado, que quizás no me pudieron acompañar de cerca en este proceso, pero siempre fueron mi motivación y con sus palabras de apoyo me incitaban a no darme por desvalido.

En general, a toda mi familia por parte de padre y madre, que siempre creyeron en mi y me auxiliaron en este camino, quizás corto, pero en mi corazón será eterno...

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a la vida y a las circunstancias de ella, que me han puesto en un sitio favorable o talvés privilegiado, en vista que, he tenido la oportunidad de acceder a una educación de excelencia y calidad, realidad que no pueden gozar la gran mayoría de jóvenes en nuestro país.

Agradezco a mis padres por depositar su confianza en mi y quizás sus últimos ahorros para que su hijo pueda volar, pero con los pies en la tierra. Ellos son conscientes lo mucho que nos ha contado, y digo “nos”, porque es nuestro logro.

Agradezco a mi abuelita Rebeca, que desde el primer día que me cobijó en su hogar me brindó el cariño y apoyo que necesitaba al estar vulnerable en una ciudad grande y sin mis padres, pues ella y Luchito se convirtieron como si lo fueran.

Agradezco a mis hermanos, por su apoyo moral y me han hecho sentir siempre que están orgullosos de mi, y que este logro sea una reseña de perseverancia y palpén que con determinación los sueños se cumplen.

Indudablemente agradecer a cada uno de mis docentes de esta prestigiosa universidad, desde primer ciclo hasta mi tutora de tesis, quienes poco a poco han forjado un gran estudiante y próximamente un excelente profesional, de igual manera a mis compañeros, que me acompañaron en cada madrugada de estudio previo a los “temidos” exámenes, y deseándoles éxitos en su vida profesional, colegas.

Agradezco a mis amistades externas a la universidad, quienes me han incitado a vencer mis miedos y cumplir con mis metas, aveces con apoyo económico desinteresado, nombraría a todos, pero no quisiera evadir a alguien, gracias por estar en este camino que empezó un agosto del 2018.

Nuevamente, gracias por ser parte de este camino, la vida los recomenzará.

## RESUMEN

El presente artículo se enfoca en la falta de aplicación del principio de proporcionalidad al momento de sancionar a las concesiones mineras, encontrándose que a lo largo de los años, así en toda la extensión del territorio ecuatoriano han existido este tipo de prácticas que en su mayoría han generado daños ambientales y han sido acreedores de una sanción, misma que no conoce la diferenciación entre la minería en pequeña, mediana y gran escala, tal y como sucede en el cantón Santiago de Méndez el cual se encuentra en la Provincia de Morona Santiago, partiendo de este caso como el eje del artículo que se está llevando a cabo, estableciéndose en este punto un vacío legal que genera desproporcionalidad entre las concesiones mineras que fueron y serán sancionadas, entendiéndose que esto podría darse tanto por falta de normativa o como el caso omiso que se hace de la misma.

***Palabras clave:*** Minería, Proporcionalidad, Sanción, Administrativo, Proceso.

**ABSTRACT.**

This article focuses on the lack of application of the principle of proportionality when sanctioning mining concessions, finding that over the years, throughout the entire Ecuadorian territory, these types of practices have existed, most of them They have generated environmental damage and have been subject to a sanction, which does not recognize the differentiation between small, medium and large scale mining, as happens in the Santiago de Méndez canton which is located in the Province of Morona Santiago, starting from this case as the axis of the article that is being carried out, establishing at this point a legal vacuum that generates disproportionality between the mining concessions that were and will be sanctioned, understanding that this could occur either due to lack of regulations or as the case disregard that is made of it.

**Keywords:** mining, Proportionality, Sanction, Administrative, Process.

**PROPORCIONALIDAD EN LAS MULTAS POR DAÑO AMBIENTAL EN  
CONCESIONES MINERAS DE PEQUEÑA, MEDIANA Y GRAN ESCALA EN  
EL CANTÓN SANTIAGO DE MÉNDEZ**

PROPORTIONALITY IN FINES FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE IN  
SMALL, MEDIUM AND LARGE-SCALE MINING CONCESSIONS IN THE  
SANTIAGO DE MÉNDEZ CANTON

## **Introducción**

La minería es una práctica que se ha venido realizando desde hace muchos años en territorio ecuatoriano, dando casos muy controversiales a lo largo y ancho del Ecuador, las practicas mineras conllevan ciertos riesgos tanto para los seres humanos como para la naturaleza, es por esto que se debe entender que existe una diferencia entre la escala de minería que se realiza ya que esta puede ir desde pequeña y mediana escala, hasta llegar a gran escala, entendiéndose que cada una de ellas mientras mas grande sea mayor riesgoso puede ser el daño, es menester recordar que las mismas deben cubrir ciertos impuestos por dicha actividad que también se relacionan directamente con la escala a la que pertenezcan, sin embargo, el rubro en que no se observa la escala es en el de las sanciones el cual puede y debe determinarse por un razonamiento lógico con relación al perjuicio causado, en estos casos no existe tal diferenciación pues a lo largo de este articulo se evidenciaran casos de grandes daños que se han sancionado con una escala menor generando así una falta de justicia, pues en casos de menor escala las sanciones pueden llegar a ser mas drásticas, esto genera un evidente desbalance y vulneración de derechos a las concesiones mineras y quienes las representan,.

Por esta razón es necesario analizar los diferentes cuerpos normativos que puedan ser un soporte para la validación de la justicia en este tipo de problemática, para que exista proporcionalidad en las sanciones interpuestas a dichas concesiones mineras que su capacidad operativa no les faculta cubrir los rubros de las multas establecidas en la normativa ecuatoriana.

## Metodología

La presente investigación se realizará en base a la ejecución del método analítico el cual nos permitirá cubrir la problemática relacionada con la información obtenida de la normativa actual y establecer un marco histórico en los que se compruebe una vulneración de derechos hacia sectores socioeconómicos dedicados al campo extractivista como lo son las mineras de pequeña y mediana escala, frente a las sanciones impuestas al causar daño al medio ambiente en el cantón Santiago provincia de Morona Santiago, este método se centra en desmembrar la naturaleza del problema y mediante la generación de hipótesis que faciliten su solución.

Según Eric Urías, el método analítico es una herramienta utilizada para descomponer un problema en partes más pequeñas y manejables, con el fin de analizar y comprender cada una de ellas por separado. Este método consiste en identificar los elementos clave del problema, analizar su interacción y relación entre sí, y finalmente sintetizar la información obtenida para llegar a una solución (Urías, 2022).

También se utilizó el Método histórico, con el fin de establecer los antecedentes que envuelven la actividad minera en nuestro país, comprendiendo que su presencia en la sociedad ha marcado la economía del sector donde se desarrolla esta actividad, causando una dependencia económica, la que ha llevado a los habitantes del sector a ignorar el impacto ambiental que generan las mineras, en vista que las sanciones o suspensión de las actividades de estas empresas afecta directamente sus intereses personales, como trabajadores de la misma o por el desarrollo comercial que se da en la zona.

Finalmente fue necesario incorporar el método deductivo e inductivo porque ambos enfoques son complementarios y permiten abordar el estudio desde diferentes perspectivas. Por un lado, el método deductivo me permitió partir de teorías existentes

sobre la actividad minera y establecer hipótesis que luego pude contrastar con evidencia recopilada en el campo de estudio. De esta manera, pude validar o refutar mis suposiciones iniciales y llegar a conclusiones más sólidas y fundamentadas.

Por otro lado, el método inductivo me permitió recopilar datos concretos y observaciones detalladas sobre la realidad de la minería en Ecuador para comprender el impacto económico negativo que genera las multas desproporcionadas a las mineras de pequeña y mediana escala en relación a las de gran escala la cual su capacidad operativa y económica pueden solventar dichas penalizaciones.

## **Desarrollo**

### **CONCESIONES MINERAS DE PEQUEÑA, MEDIANA Y GRAN ESCALA, LAS MULTAS POR DAÑO AMBIENTAL Y SU PROPORCIONALIDAD.**

Para dar inicio al presente artículo es necesario conocer de forma progresiva todos los términos a emplearse, con la finalidad de que el mismo sea fácil de entender puesto que la problemática planteada tiene cierto grado de complejidad, por esto es que se debe iniciar con una conceptualización básica referente a la minería en un ámbito general.

En términos generales la minería se refiere a a la extracción de recursos que se pueden encontrar en el suelo y en caso de que estos recursos minerales se encuentren en profundidades como el subsuelo se debe recurrir a la explotación de la zona de intervención minera, esta actividad en su mayoría de casos tiende a ser realizada con el objetivo de obtener réditos económicos. (Cajas, 2020)

Al ser la minería una actividad que representa gran generación de recursos económicos se han podido evidenciar dos escenarios en donde la minería se presenta uno de ellos es la minería legal, misma que cuenta que con los permisos necesarios para su intervención,

por otro lado, existe la minería ilegal la cual se practica de manera artesanal, lo cual puede conllevar diversas consecuencias las cuales se profundizarán a continuación.

Cuando hablamos de la minería legal, nos estamos refiriendo a un tipo de minería que le precede la consecución de permisos y la realización del trámite pertinente para la obtención de los mismos, la garantía que pretende materializar la minería legal es principalmente el cuidado con el medio ambiente pues se pretende dar el mejor tratamiento al lugar que será objeto de la minería sin generar mayores cambios en el ecosistema, además de esto la empresa minera que ejecute esta labor deberá hacerse responsable de cualquier daño que pueda ocasionarse, dando así garantías de que existirá una especie de reparación hacia el medio ambiente. (Cajas, 2020)

El Ministerio del Ambiente reconoce que la minería legal es una actividad necesaria para el desarrollo económico del país, pero también destaca la importancia de que se realice de manera responsable y sostenible, respetando la normativa ambiental vigente y asegurando la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Además, el ministerio promueve la implementación de tecnologías limpias y buenas prácticas ambientales en la actividad minera legal, con el objetivo de minimizar su impacto negativo en el entorno natural y en las comunidades locales . (Ministerio del Ambiente, 2019).

Si bien la minería legal representa hasta cierto punto un riesgo para el equilibrio de la naturaleza, también brinda ciertas garantías que pueden generar un grado de tranquilidad en los habitantes de sus alrededores y de la población en general, pues esta es exactamente la principal diferencia entre la minería legal e ilegal, en esta última no existen garantías que permitan identificar técnicas de extracción y explotación correcta, además que esta al no contar con los permisos necesarios se convierte en una invasión lo cual

evidentemente está penado por la ley, sanciones que se detallaran en el desarrollo del presente artículo (Ministerio del Ambiente, 2019).

Por otra parte, el Estado mediante el Ministerio del Ambiente y Agua (MAE), ha mencionado que la minería ilegal representa una amenaza grave para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, ya que se lleva a cabo en áreas protegidas y sin los controles necesarios para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales. Además, señala que la minería ilegal también tiene un impacto negativo en las comunidades locales, que muchas veces se ven afectadas por la contaminación del agua y del aire, la deforestación y la pérdida de fuentes de agua (Ministerio del Ambiente, 2019).

Y no solo se da un impacto en el tema ambiental, sino también en el ámbito socio-económico, por una parte, mejora los recursos económicos de la zona y por otra muy distinta genera eventualidades negativas para el entorno social y cultural, como la delincuencia, prostitución, contrabando, microtráfico de sustancias sujetas a fiscalización y un sin número de problemáticas que afectan la convivencia armónica de la zona en cuestión.

El Ministerio del Ambiente ha implementado medidas para combatir la minería ilegal, como la creación de programas de control y vigilancia en áreas de alto riesgo, así como la promoción de la minería responsable y sostenible como alternativa (Ministerio del Ambiente, 2019).

### **MINERIA EN PEQUEÑA, MEDIANA Y GRAN ESCALA.**

En el Ecuador la minería independientemente de la escala en la que se esté practicando deberá ser realizada bajo los permisos de las autoridades competentes para precisamente poder determinar a qué grupo de estos pertenece esa concesión, ya que existen diferencias puntuales que van de acuerdo con la magnitud de la extracción minera que se esté realizando.

La minería a pequeña escala tiene ciertas regulaciones en el Ecuador, la principal de ellas es que deberá realizar de manera no opcional el pago de regalías, mismo que se determina del valor del ingreso neto de la actividad minera que se está realizando, porcentualmente este corresponde al 3% de esa totalidad, además la misma deberá limitarse en su extracción diaria pues dependerá si la minería es aluvial, subterránea o a cielo abierto para determinar su tonelaje máximo permitido por día. (Gamboa, 2017)

En caso de que la minería sea realizada a cielo abierto su máximo de extracción permitido será de 100 toneladas, por otro lado al ser subterránea se permite un máximo de 300 toneladas por día, y en caso de ser aluvial es mucho mayor el tonelaje diario pues este llega ser hasta un máximo de 1500 toneladas, este tipo de minería es el que se da con mayor frecuencia dentro del territorio ecuatoriano y la extracción de minerales esta mayormente enfocada en oro y plata, sin embargo existe también extracción de cobre pero en menor escala con relación a los otros minerales que ya fueron mencionados con anterioridad. (Sandoval, 2018)

La minería a nivel medio o a mediana escala es la expansión que puede darse de la minería de pequeña escala, en otras palabras se puede decir que es subir el nivel de la extracción ya sea por la invasión que se le va a dar al suelo o por las dimensiones que abarcara esta expansión, al igual que la minería a pequeña escala se deberán pagar valores correspondientes a regalías e impuestos, evidentemente al contar con un mayor volumen de explotación, lo cual se traduce a mayor ganancia se deberá ejecutar el cobro en una porcentaje más alto el cual no excederá del 4%.

Este tipo de minería en Ecuador no se practica de forma recurrente pues en la actualidad existe una sola actividad minera que encaja dentro del perfil de mediana escala, por lo que no se ha generado una serie de restricciones ni mayores lineamientos a seguir

pues debido a su escasa practica seria innecesario, evidentemente si su práctica aumenta las mismas deberán regularse con una mayor rigurosidad.

Por último, la minería a gran escala, tal como su nombre lo indica es la de mayor injerencia en lo que a explotación de suelo se refiere, el cobro de impuestos y regalías en este caso asciende al 5% del total de lo generado por la empresa minera, en este caso se presentan mayores exigencias como personal especializado para la extracción de los recursos y minerales. (Cruz, 2023)

En esta práctica de mayor escala se tendería a pensar que se requiere de mayor personal dentro del espacio minero, en esencia si se requiere de mayor personal, pero en este caso el mismo deberá operar la mega maquinaria que se utiliza para este tipo de extracciones, el cual debe ser previamente capacitado pues los riesgos tanto para quienes operan la maquinaria como para el propio ecosistema es mucho mayor.

### **CONSESIONES MINERAS EN ECUADOR.**

En todo el largo del territorio ecuatoriano existen diversas concesiones mineras, con mayor exactitud existen alrededor de 312 concesiones mineras dentro del Ecuador, evidentemente para que estas concesiones mineras sean otorgadas deben cumplirse con algunos requisitos que demandan las autoridades pertinentes para otorgar las mismas, los requisitos mencionados se detallan a continuación:

Una concesión minera debe ser solicitada, dicha solicitud debe ser revisada por el director de Cuidado y Control Ambiental, es imprescindible que quien la solicite se identifique de forma clara, pues si es una persona natural no existirá mayor problema, pero en caso de ser personería jurídica deberá establecerse la misma además de su responsable. (Quillupangui, 2023)

Igualmente, en caso de ser personal natural la misma debe establecer su número de cédula, sin embargo, en el caso de la persona jurídica deben estar plasmados diversos

datos como el número de Registro Único del Contribuyente (RUC), y la constitución debidamente inscrita de la empresa, esta última deberá ser una copia certificada de la escritura pública.

Al momento de realizar la solicitud de la concesión minera deberá presentarse los estudios que se hayan realizado en los suelos de los cuales se pretenden extraer los minerales, deberá incluirse presupuesto, y la forma de ejecución de la sustracción de los recursos.

Así mismo, se debe contar con la aprobación de otros organismos estatales como lo es la secretaria nacional del Agua, pues este requisito evidentemente debería considerarse el más importante, pues hemos visto a lo largo de la historia que el principal recurso afectado cuando existe un practica equivoca en la minería es el agua, siendo casi imposible subsanar este tipo de fallos en las practicas mineras. (Quillupangui, 2023)

En la actualidad se debe tener en cuenta que cada hectárea que se pretenda explotar con la finalidad de la extracción de recursos tendrá un costo en este caso en el año 2024 cada hectárea correspondería a un valor de \$46,50 (Cuarenta y seis dólares de los Estados Unidos de América y cincuenta centavos).

Este trámite al ser aprobado no tendrá una duración indefinida pues el máximo de duración que puede tener una concesión minera dentro de territorio ecuatoriano deberá ser de 10 años, aunque existirán casos que la misma al no cumplir con ciertas formalidades, procesos o técnicas podría retirársele la concesión en un periodo anterior al cumplimiento de estos 10 años.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPONER MULTAS A LAS MINERAS POR DAÑO AMBIENTAL.**

### **SANCIONES A LAS CONCESIONES MINERAS EN ECUADOR.**

Las sanciones dentro de la minería en el Ecuador varían dependiendo de la forma en la que se haya efectuado el error, en este caso el enfoque estará dirigido a las sanciones que se dan a las concesiones mineras, es decir, a la minería que se está ejerciendo de forma legal dentro del territorio ecuatoriano, a continuación, se detalla cuáles son las sanciones aplicables.

Para poder identificar posibles sanciones debemos remitirnos a los cuerpos normativos que existen en la legislación ecuatoriana, en este caso la Ley de Minería establece las sanciones que se regirán para las determinadas situaciones que puedan presentarse con alguna concesión minera que por error o determinación propia haya incurrido en algún acto meritorio de sanción. (Merizalde, 2017)

El Art. 71 de la ley antes mencionada que se refiere a la conservación y respeto de los hitos demarcatorios, los cuales en la actividad minera delimitan el terreno que podrá ser usado para la extracción y explotación minera, en este caso la sanción podría considerarse como indeterminada pues en el caso que se irrespete con dichos hitos el ministerio sectorial será quien imponga la sanción. (Asamblea Nacional, 2011)

En el artículo que se hizo mención en el párrafo anterior no se establece un valor fijo para sancionar ese acto, pues esto se debe a que mientras mayor sea la invasión fuera de los límites permitidos, existirá una sanción más alta guardando así una correcta correlación entre la acción y la sanción a imponerse, lo cual si guarda relación con el principio de proporcionalidad.

El Art. 72 de la misma Ley va de la mano con el artículo analizado con anterioridad, sin embargo, en este ya se encuentra establecido por defecto que la acción no fue por un error y hace referencia a la premeditación del acto, puesto que en este artículo establece la sanción a la alteración de los hitos demarcatorios, lo cual evidentemente no podría

ejecutarse de manera involuntaria, siendo así que este acto se sancionara con 100 salarios básicos unificados. (Asamblea Nacional, 2011)

Si bien la sanción por la alteración de los hitos demarcatorios ya ha sido establecida, esa sanción será aplicada a la concesión minera, pero podrá también la ley ecuatoriana sancionar de forma penal a quienes hayan participado de forma maliciosa en dicha alteración de las delimitaciones.

Las sanciones antes estudiadas gozan de lógica, debido que el área que se determino puede ser objeto de extracción minera, pero el simple hecho de querer exceder los límites establecidos puede desencadenar en consecuencias devastadoras para el medio ambiente y los moradores del sector donde se está llevando a cabo la actividad minera.

En el caso de malas prácticas en la actividad minera se deberá sancionar por medio de la Agencia de Regulación y Control Minero, las sanciones en malas prácticas, así también como en invasiones a los sectores mineros pueden ir desde los 200 salarios básicos unificados, pudiendo existir algunos agravantes que puedan conllevar al crecimiento de la multa impuesta. (Cuascota, 2020)

Si bien aquí se determinan las sanciones que existen no hay una diferenciación la cual permita que las sanciones se basen en el principio de proporcionalidad, pues no será la misma afección la presentada por la minería a pequeña escala, que la afección que pueda llegar a realizar la minería a gran escala.

Para comprender de mejor manera el concepto manifestado en párrafo anterior es necesario estudiar casos prácticos de minería donde han sido ejecutados dentro del territorio ecuatoriano y así mismo entender que la minería debe sancionarse de forma proporcional con relación al daño que se ha ocasionado.

### **CONCESIÓN MINERA EN SANTIAGO DE MENDEZ.**

La concesión minera es un derecho legal otorgado por el Estado a una persona o empresa para la exploración y explotación de recursos minerales en un área específica. En el caso del cantón Santiago de Méndez en la provincia de Morona Santiago, se otorgaron concesiones mineras para la explotación de minerales en el territorio del cantón.

La actividad minera en la región ha sido objeto de controversia debido a los impactos ambientales y sociales que puede generar, como la deforestación, la contaminación del agua y la afectación a las comunidades locales. Sin embargo, la explotación minera continúa siendo una importante fuente de ingresos para la economía local y nacional. Estas concesiones mineras surgieron como parte de la actividad minera que se desarrolló en la región debido a la presencia de recursos naturales como oro, plata, cobre y otros minerales (Peralta, 2023).

Las empresas mineras presentes en el Cantón Santiago de Méndez, probablemente están causando daños ambientales y afectando a la salud de la población local. Es importante que las autoridades competentes tomen medidas para controlar y regular estas actividades mineras, asegurando que se cumplan las normativas ambientales y se proteja el medio ambiente y la salud de las personas. Es necesario que se realicen estudios de impacto ambiental y se monitoree constantemente el cumplimiento de las regulaciones ambientales por parte de las empresas mineras (Peralta, 2023).

Esta concesión minera la cual se ha denominado de manera no formal como “Chupianza” es una concesión minera que ha afectado de forma devastadora a los moradores de Santiago de Méndez, ya que ha generado erosión en el suelo y ha destruido sectores que tenían planificaciones municipales en las cuales se pretendían crear áreas de recreación (Peralta, 2023).

Aproximadamente esta concesión minera afecto 40 hectáreas las cuales no son las únicas, pues de manera informal existen otras acciones relacionadas con la minería que estarían afectado a esta provincia por lo cual debería entenderse que esta minería puede pertenecer a la clasificación de gran escala lo cual debe ser sancionado con mayor rigurosidad puesto que el daño es también de gran escala.

Lo más interesante es que a pesar de que esta concesión minera se consideraba como legal, la misma no contaba con toda la documentación pertinente entregada, existiendo así una omisión desde el principio de esta actividad, lo cual permite denotar que entre la supuesta legalidad visible existen detrás ilegalidad, lo cual debería sancionarse de manera diferente y sobre todo debería ser causal de sanción a cada uno de los responsables en materia penal como correspondería.

Así mismo, la minería en este sector no se estaba realizando con la maquinaria que se creía pues la misma no contaba con los permisos requeridos, así como con las revisiones que garantizaran las correctas operaciones de las mismas, también se encontró material explosivo que podría ser peligroso en incorrecta manipulación generando daño a todo el sector donde se está realizando esta práctica. (Rivadineira, 2019)

En este punto debemos entender que las sanciones a las concesiones mineras deben ser establecidas en razón de la magnitud, y debe también considerarse agravantes que puedan existir, un ejemplo de estos es la minería del Cantón Zaruma, actividad minera que genero un socavón y el hundimiento parcial de distintos sectores de la ciudad mencionada, sin embargo, si revisamos la norma no se contempla una sanción mayor en este caso entendiéndose la gravedad del caso.

Es aún más preocupante la sanción que se le impone a la minería en pequeña escala pues según la estadística los valores van de la mano con la sanción que se ha impuesto a la gran escala, teniendo en cuenta que la minería a pequeña escala genera menos ganancia

y recursos por lo cual debería primar el principio de proporcionalidad para poder aplicar sanciones efectivas y que vayan acorde con la realidad de cada concesión minera.

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LAS SANCIONES MINERAS.**

En las concesiones mineras hemos visto que existen diversas sanciones las cuales pueden ser interpuestas en los casos que amerite, pero también debe seguirse un procedimiento para la imposición de dicha sanción o multa el cual debe cumplir con ciertos requisitos, es por esto que se detallara a continuación cual es el procedimiento mencionado.

Principalmente existe un requisito para establecer esta sanción y es que la autoridad que interponga dicha sanción administrativa deberá ser competente, esto quiere decir que exista algún hecho vinculatorio entre quien interpone la sanción y la concesión minera que será sancionada, caso contrario la sanción impuesta carecerá de validez y no será procedente. (Agencia Metropolitana de Control, 2021)

Es importante recordar que las sanciones administrativas se deben interponer por la administración pública, esto siempre y cuando se haya incumplido con alguna responsabilidad jurídica que se adquirió con anterioridad o con las obligaciones que se tiene establecidas en la norma administrativa.

Un procedimiento sancionador en materia administrativa debe ser realizado cuando existan dos elementos previos como lo son la sanción y la materialización de la infracción, es importante tener en cuenta que tanto la sanción como el procedimiento sancionador deben encontrarse ya establecidos pues una entidad estatal no podrá regirse bajo su propio albedrío y realizar acciones que puedan entorpecer este procedimiento, en caso de incurrir en esto quien se vería vulnerado sería quien iba a ser sancionado, algo que evidentemente no es favorable para el ente estatal. (Peñaloza, 2022)

Es necesario que para que se lleve a cabo la sanción administrativa se pueda evidenciar la culpabilidad y la responsabilidad de quien haya cometido el acto ilícito, adjudicándole la responsabilidad en este caso del daño ambiental que haya generado, si no es así la administración pública no podrá sancionar, pues ante la duda de la responsabilidad del ilícito no se puede generar sanciones de ningún tipo.

En el proceso sancionador administrativo también existe la presunción de legitimidad lo cual quiere decir que los actos administrativos gozaran de esta presunción y en el momento en el que sean interpuestos y debidamente notificados deberán cumplirse al pie de la letra tal y como lo indica la norma, no existe mayor requisito para que este acto administrativo se concrete por lo cual el mismo puede ser realizado con la velocidad que el caso amerite.

Se debe considerar que las sanciones administrativas pueden ser apelables, para esto deberá estar dentro de los plazos que la norma permita, además de esto la documentación que se presente deberá ser clara y concisa con el fin de eximir de la responsabilidad del ilícito que se supone cometió, demostrando así que se cumplió con la normativa y los lineamientos desde un principio. (Yancha, 2020)

En el sector minero es mucho más probable que se compruebe la realización del acto ilícito, por la delicadeza que conlleva este acto minero, además que en la mayoría de los casos los problemas ocasionados se deben a estudios más realizados, por ende, desde que se ha iniciado este procedimiento de extracción minera se le podría augurar ya un porcentaje alto de que existirá algún daño a la zona que se pretende explotar.

La razón más común de las sanciones administrativas en el caso de las empresas mineras es más apegada al quebranto de la normativa ambiental vigente, así mismo como la vulneración a la seguridad de los trabajadores y moradores, por lo cual podemos darnos

cuenta que si existe un riesgo en las actividades mineras que se realizan cerca o en algunos casos hasta debajo de zonas habitadas.

Si bien no es objeto de estudio se le debe hacer mención que en la actividad minera se ha cuantificado diversas demandas por la explotación laboral que existe, así como la poca seguridad que goza el trabajador en su área de trabajo.

### **VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.**

La problemática a tratar se ha ido mencionando a lo largo del presente artículo, sin embargo, en este punto se profundiza el estudio de dicho principio en base a los ejemplos y casos que se han venido estudiando a lo largo de este documento, es por eso que debemos entender en que se basa este principio.

Principalmente el objetivo que tiene el principio de proporcionalidad es evitar que la imposición de sanciones sea acorde a la situación que se esta presentando, esto evitando la irracionalidad de una sanción o en determinados casos podrían también tratarse de la carencia de lógica una sanción muy leve ante un acto que debería sancionarse de manera mas drástica, en otras palabras, busca el equilibrio entre el acto que debe sancionarse y la sanción como tal. (Chacon, 2018)

El Ecuador al ser un país garantista de derechos entre ellos los derechos constitucionales, debe tener en cuenta lo mencionado por el Filósofo alemán Robert Alexy quien menciona que todo país que pretenda proteger los derechos plasmados en constitución deberá también defender los diferentes principios que son la base del sostenimiento de una constitución, evidentemente una afirmación que es aplicable en su totalidad en el territorio ecuatoriano, pues cumple con todo lo mencionado por este filosofo. (Caminos, 2014)

Como bien se ha podido evidenciar en el capítulo dos de este artículo, no existe la utilización de este principio con relación a los daños ambientales que pueden generar cualquiera de las concesiones mineras que existen actualmente en el país, por lo que es imprescindible que se pondere la participación del principio de proporcionalidad en las sanciones a dichas concesiones.

### **EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LOS CUERPOS NORMATIVOS NACIONALES.**

En el ámbito ecuatoriano los diferentes cuerpos normativos también se enfocan en lo que es el principio de Proporcionalidad, tal y como lo dijo Robert Alexy este principio guarda estrecha relación con los derechos constitucionales, pues al ser esta normativa la más importante del estado, es necesario estudiarla.

#### **Constitución de la República del Ecuador.**

Este cuerpo normativo en su artículo 76 habla sobre el cumplimiento que debe existir en las sanciones administrativas y mucho más importante es que este artículo en su numeral 6 se refiere exactamente a las infracciones ambientales, indicando que están deben ser sancionadas guardando una correcta relación entre infracción y sanción, claro está que los ejemplos y casos suscitados que se han estudiado en el presente artículo no cumplen con dicho principio y mucho más van en contra de lo establecido en el cuerpo normativo mencionado. (Asamblea Nacional, 2008)

Es importante destacar que la carta magna se enfocó más en los derechos de la naturaleza en la reforma que se le realizó en el año 2008, sin embargo, en la práctica no se ha podido efectuar lo que se pretendía sea la correcta aplicación de los diferentes principios.

#### **Código Orgánico Administrativo (COA)**

Este cuerpo normativo en su artículo 16 también se refiere a la existencia del equilibrio de las sanciones, enmarcándose en que prime la justicia y no existan irregularidades al momento de realizar un procedimiento administrativo sancionador, este cuerpo normativo también indica que los derechos de las partes involucradas no tienen que verse afectados si no es necesario, pues se deberá cumplir con la sanción y alguna otra medida que deba emplearse. (Asamblea Nacional, 2017)

### **Código Orgánico del Ambiente.**

En el código orgánico ambiental también se menciona al principio de proporcionalidad, indicado de forma inicial en su artículo 320 que las sanciones en infracciones o delitos ambientales podrán ser pecuniarias, así mismo el mismo cuerpo normativo en el 322 que la sanción pecuniaria deberá tener relación con la capacidad económica del sancionado, algo que ya sucede con los aranceles y los impuestos que van de la mano con la capacidad económica de la concesión minera, por lo cual resulta lógico imponer sanciones enfrascándose en esta relación. (Asamblea Nacional, 2017)

### **POSIBLES ALTERNATIVAS PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA.**

Como bien se ha podido evidenciar es que existe un nulo cumplimiento del ordenamiento jurídico es la gran problemática en este estudio, pues existe dicho principio, pero no se evidencia el acatamiento del mismo al momento de sancionar a las concesiones mineras que hayan generado daños ambientales.

Por todo lo mencionado es evidente que la solución está en la materialización de lo que indican los distintos cuerpos normativos, enfocándose directamente en el cumplimiento del principio de proporcionalidad, lo cual debe hacerse mediante las autoridades competentes y contando con el respaldo de los gobiernos zonales quienes conocen más de cerca las realidades de los diversos sectores.

Otra forma de lograr solucionar esta problemática es mediante la creación de comisiones especiales que se encarguen de regular las sanciones que se puedan dar formular en contra de las concesiones mineras, siendo así mas realistas y apegadas a las situaciones que se presentan con relación a la naturaleza y el medio ambiente.

### **Discusión**

La imposición de multas por daño ambiental a concesiones mineras, según lo establecido en el Reglamento General de la Ley Minera y en concordancia con la Ley Minera, no distingue entre tamaños de concesiones. Esto puede llevar a que las sanciones, fijadas en quinientas remuneraciones básicas unificadas del trabajador para la primera infracción, sean desproporcionadas para las concesiones de pequeña y mediana escala en comparación con las de gran escala. Mientras que las grandes concesiones podrían afrontar fácilmente estas multas, las más pequeñas podrían enfrentar el cese de sus operaciones, lo que afectaría la Seguridad Jurídica y el Principio de Proporcionalidad

El proceso administrativo de imposición de sanciones debe tratar de manera individualizada y reformar los artículos pertinentes para aplicar sanciones coherentes y proporcionales a las concesiones mineras que, ya sea por voluntad o error, causen daño ambiental. Se enfatiza que este análisis no busca reemplazar las multas para evitar posibles impactos futuros en el ecosistema; por el contrario, busca abordar dos problemáticas en el Cantón Santiago de Méndez: promover una minería responsable con el medio ambiente y aplicar un enfoque específico en las sanciones mineras.

## **Conclusión**

Es claro que la necesidad de equiparar las sanciones con relación a las infracciones ocasionadas por el sector minero es imperiosa, por lo cual se necesita la pronta intervención de las autoridades pertinentes para poder ejecutar la normativa vigente y de ser necesario se debe implementar medidas más agrestes para que el ente sancionador realice su trabajo de la forma adecuada en pro del cumplimiento del principio de proporcionalidad.

Ha quedado evidenciado que el procedimiento administrativo sancionador no se cumple de manera efectiva, pues no se sanciona en un sentido lógico con el problema, siendo claro que existe el beneficio de ciertos grupos que pueden ser beneficiados al ser mínimamente sancionados coexistiendo con grupos que presentan sanciones exorbitantes con relación al daño que hayan podido ocasionar estos últimos.

No obstante, este tipo de sanciones no debe eliminarse, dicho sea de paso, el objetivo que se pretende no es encubrir o defender a las mineras de menor envergadura en referencia a su capacidad de extracción, mas bien, es darle un tratamiento mas adecuado y proporcionado a las mismas, siendo esta una forma de protección a la naturaleza y la seguridad jurídica de dichas empresas.

Sin duda es de vital importancia que el Estado ejerza un control efectivo sobre la actividad minera, ya que esta tiene un impacto significativo en el medio ambiente, la salud de las personas y las comunidades locales.

Un control adecuado garantiza que se cumplan normativas ambientales, laborales y sociales, así como la protección de los recursos naturales. Además, permite asegurar una distribución equitativa de los beneficios económicos generados por la minería y promover un desarrollo sostenible en las regiones mineras. Por lo tanto, es fundamental

que el Estado implemente políticas y mecanismos de supervisión rigurosos para regular la actividad minera y velar por el bienestar de todos los involucrados.

Podríamos concluir mencionando que es indispensable implementar medidas más estrictas, efectivas y proporcionales para evitar la contaminación minera, protegiendo así el medio ambiente y la salud de la población. Esto incluye una intervención del Estado más rigurosa para las empresas mineras, ya sean de pequeña, mediana y gran escala; la aplicación de tecnologías más limpias y sostenibles en la extracción de minerales, así como la promoción de prácticas de recuperación y restauración ambiental. Además, es fundamental que exista una participación activa de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con la industria minera, garantizando la transparencia y el respeto por los derechos de las comunidades afectadas. La protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible deben ser prioridades para el Estado ecuatoriano en materia de minería.

## Referencias

Agencia Metropolitana de Control. (09 de Julio de 2021). *Manual de Procedimiento*.

Obtenido de

[https://agenciadecontrol.quito.gob.ec/images/archivos/base\\_legal/manuales/MANUAL-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR%E2%80%93RESOLUCION-APROBADO.pdf](https://agenciadecontrol.quito.gob.ec/images/archivos/base_legal/manuales/MANUAL-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR%E2%80%93RESOLUCION-APROBADO.pdf)

Asamblea Nacional. (20 de Octubre de 2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador*.

Obtenido de Lexis Finder:

[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

Asamblea Nacional. (24 de Noviembre de 2011). *Ley de Minería*. Obtenido de Lexis:

[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_mineria.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_mineria.pdf)

Asamblea Nacional. (07 de Julio de 2017). *Codigo Organico Aministrativo COA*.

Obtenido de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>

Asamblea Nacional. (12 de Abril de 2017). *Codigo Organico del Ambiente*. Obtenido de

Lexis Finder: [https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO\\_ORGANICO\\_AMBIENTE.pdf](https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf)

Cajas, J. (14 de 12 de 2020). *Minería Legal o Minería Ilegal una falsa disyuntiva*.

Obtenido de <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/mineria-legal-o-mineria-ilegal-una-falsa-disyuntiva>

Caminos, P. (05 de Enero de 2014). *El principio de Proporcionalidad una nueva garantía*

*en los derechos constitucionales*. Obtenido de Revista electronica del Instituto de Investigaciones: [www.derecho.uba.ar/revistagioja/](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/)

Chacon, M. B. (10 de Feberero de 2018). *Multas ambientales en el Ecuador y el Principio*

*de Proporcionalidad*. Obtenido de Uniandes:

<https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/7909/1/PIUAAB016-2018.pdf>

Cruz, E. (27 de 01 de 2023). *Rumbo Minero*. Obtenido de <https://www.rumbominero.com/peru/pequena-mediana-y-gran-mineria/?amp=1>

Cuascota, C. (06 de Mayo de 2020). *Universidad Central del Ecuador*. Obtenido de Las infracciones y sanciones administrativas forestales del Código Orgánico de Ambiente: <https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/41cc9ef9-520f-4835-a46c-e735bbf1115e/content>

Gamboa, S. (18 de 08 de 2017). *LinkedIn*. Obtenido de <https://es.linkedin.com/pulse/miner%C3%ADa-grande-mediana-peque%C3%B1a-o-artesanal-cu%C3%A1l-escala-gamboa-v->

Merizalde, M. (10 de Diciembre de 2017). *UniAndes*. Obtenido de <http://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/7278>

Ministerio del Ambiente. (01 de 07 de 2019). *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica*. Obtenido de <https://www.ambiente.gob.ec/la-mineria-legal-en-el-pais-cumple-con-la-normativa-ambiental/>

Peñaloza, D. (20 de Junio de 2022). *Superintendencia de ordenamiento territorial, uso y gestion del Suelo*. Obtenido de [https://intranet.sot.gob.ec/intranet/wp-content/uploads/2022/07/manual\\_regimen\\_sancionador\\_29\\_de\\_junio\\_del\\_2022.-signed-signed\\_1-signed-signed-signed-1-2.pdf](https://intranet.sot.gob.ec/intranet/wp-content/uploads/2022/07/manual_regimen_sancionador_29_de_junio_del_2022.-signed-signed_1-signed-signed-signed-1-2.pdf)

Peralta, A. (21 de Diciembre de 2023). *Prensa Minera*. Obtenido de Morona Santiago: Acciones contra la minería ilegal: [https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/08/ENERGET-LEY\\_DE\\_MINERIA-20-DE-AGOSTO-DE-2020.pdf](https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/08/ENERGET-LEY_DE_MINERIA-20-DE-AGOSTO-DE-2020.pdf)

- Quillupangui, M. (12 de Julio de 2023). *Gobierno.ec*. Obtenido de <https://www.gob.ec/gadm-mejia/tramites/autorizacion-concesion-minera>
- Rivadineira, J. (02 de Septiembre de 2019). *EXPLOTACIÓN DE CALIZA A CIELO ABIERTO DE LA CONCESION MINERA*. Obtenido de ESPOCH: <http://dspace.espoch.edu.ec/bitstream/123456789/4906/1/53T00008.%20pdf>
- Sandoval, F. (19 de 11 de 2018). *Mining, Minerals and Sustainable Developmet*. Obtenido de <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00721.pdf>
- Yancha, P. (12 de Noviembre de 2020). *Aplicacion del Povedimiento Sancionador previsto en la Normativa* . Obtenido de <https://repositorio.pucesa.edu.ec/bitstream/123456789/3063/1/77235.pdf>