



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**  
**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO:**

**“NECESIDAD DE REGULAR EN EL ART. 59 DE LA LEY DE  
MINERÍA UN MECANISMO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA  
PRODUCCIÓN MINERA”**

Tesis previa a optar por el Título de  
Abogado

**AUTOR:** José Manuel Jaramillo Vélez

**DIRECTOR:** Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre

Loja – Ecuador  
2014

## CERTIFICACIÓN

AB. PHD. GALO STALIN BLACIO AGUIRRE, CATEDRÁTICO DE LA CARRERA DE DERECHO, DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

## C E R T I F I C A

Haber dirigido y revisado el presente trabajo de tesis de abogado sobre el Título **“NECESIDAD DE REGULAR EN EL ART. 59 DE LA LEY DE MINERÍA UN MECANISMO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA”**. Que ha sido elaborado por el señor José Manuel Jaramillo Vélez y por considerar que cumple con los requisitos reglamentarios pertinentes, autorizo su presentación y sustentación de la presente tesis.

Loja, septiembre del 2014



Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre

**DIRECTOR DE TESIS**

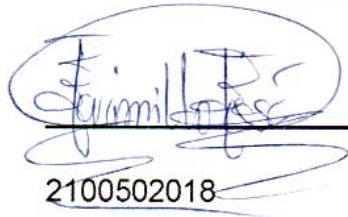
## AUTORIA

Yo, José Manuel Jaramillo Vélez, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicas de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional-Biblioteca Virtual.

**Autor:** José Manuel Jaramillo Vélez

**Firma:**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jaramillo Vélez', is written over a horizontal line. The signature is enclosed within a hand-drawn blue oval.

**Cédula:**

2100502018

**Fecha:**

Loja, Septiembre del 2014

**CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACION ELECTRONICA DEL TEXTO COMPLETO**

Yo, José Manuel Jaramillo Vélez, declaro ser autor de la tesis Titulada **"NECESIDAD DE REGULAR EN EL ART. 59 DE LA LEY DE MINERÍA UN MECANISMO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA"**. Como requisito para optar al título de **Abogado**; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de su visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de Información de país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización en la ciudad de Loja a los 22 días del mes de Septiembre del dos mil catorce, firma el autor.

Firma: 

**Autor:** José Manuel Jaramillo Vélez

**Cedula:** 2100502018

**Dirección:** Lago Agrio, Libertador del Rocío y Martín de Roldos

**Correo Electrónico:** jajaramillovelez@hotmail.com

**Teléfono:** 062833660

**DATOS COMPLEMENTARIOS:**

**Director de Tesis:** Dr. Galo Blacio Aguirre PhD

**Tribunal de Grado:**

Dr. Augusto Astudillo Ontaneda Mg, Sc.

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Mg, Sc.

Dr. Felipe Neptali Solano Mg, Sc

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

## **DEDICATORIA**

Doy INFINITAS gracias

A DIOS por el camino recorrido

A mis FAMILIA, por su amor y apoyo

A la VIDA Por lo aprendido y sus enseñanzas

**El autor.**

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios por haberme brindado la vida y a la Universidad Nacional de Loja, por brindarme la oportunidad de obtener una formación superior y de esta manera poder servir a la sociedad y a mi familia. A los señores catedráticos de la Modalidad de Estudios a Distancia de la Universidad Nacional de Loja, quienes con sus sabias enseñanzas supieron inculcarme, el amor, la dignidad y el respeto al derecho. Finalmente mi gratitud de consideración y estima personal al señor Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre ya que gracias a sus sabios y generosos conocimientos he podido culminar este trabajo de investigación con exultación y esmero

El autor.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. Abstarct.

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. Mecanismo

4.1.2. Fiscalización

4.1.3. Minería

4.1.4. Explotación

4.1.5. Falta de regulación

4.1.6. Producción

4.1.7. Evasión de impuestos

4.1.8. Perjuicio al fisco

4.1.9. Regalías

4.1.10. Concesiones

4.1.11. Transnacionales

4.1.12. Gran escala

4.1.13. Cielo abierto

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. La administración y regulación de los sectores estratégicos

4.2.1.1 Mecanismo de fiscalización de la producción

4.2.2. Estrategia de sostenibilidad ambiental en la minería

#### 4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador

4.3.2. Ley de Minería.

4.3.3. Código Tributario

#### 5. MATERIALES Y MÉTODOS

#### 6. RESULTADOS

6.1. Análisis e interpretación de la encuesta

#### 7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de Objetivos

7.2. Contrastación de Hipótesis

7.3. Fundamentación Jurídica de la propuesta de reforma

#### 8. CONCLUSIONES

#### 9. RECOMENDACIONES

9.1. Propuesta de reforma

#### 10. BIBLIOGRAFÍA

#### 11. ANEXOS



## **1. TÍTULO**

**“NECESIDAD DE REGULAR EN EL ART. 59 DE LA LEY DE  
MINERÍA UN MECANISMO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA  
PRODUCCIÓN MINERA”**

## **2. RESUMEN**

El Art. 16 de la Ley de Minería establece la potestad de fiscalización, cuestión que debe estar regulada adecuadamente en la misma ley para verificar los volúmenes reales que se extraigan, por la explotación misma que significa a gran escala, por cuanto el material es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento del material a extraerse.

Si no se realiza el mecanismo de fiscalización de la producción, conlleva a que las grandes empresas mineras exploten y se lleven en bruto la producción, sin que con ello se pesa a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado, y los diferentes tipos de minerales que se encuentran, por ende ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco, y las regalías que deben al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente, y como un tipo de indemnización por estar acentuados los pueblos en las concesiones otorgadas por el Estado a las transnacionales, que explotan los minerales a gran escala y a cielo abierto.

Verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos como lo indica el Art. 313 de la Constitución de la República del Ecuador, y por ende en su gestión el Estado debe priorizar la responsabilidad intergeneracional, el cobro de regalías y otras contribuciones no tributarias como lo expresa el Art. 317 de la misma

Constitución. Siendo importante la fiscalización de la producción el Gobierno Central ha firmado contratos de explotación mineral a gran escala, por ejemplo se va a explotar concentrado de cobre, es decir, se llevarán en bruto el material y la Agencia de Regulación y Control de Minería, no tiene las experiencias ni los mecanismos para controlar esto.

La Ley de Minería establece, el informe de producción, la concesión de residuos abandonados, Autorización para instalación y operación de plantas, informes semestrales, derechos y obligación, derecho de libre comercialización, licencia de comercialización, obligaciones de los comerciantes, cancelación de la licencia, comercio clandestino de sustancias minerales, explotación ilegal de minería, sanciones a la actividad minera ilegal, pero no establece un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, lo cual no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental.

## **2.1. Abstract.**

The Art. 16 of the Mining Act provides the authority to control, an issue that must be properly regulated by the same law to verify the actual volumes being extracted, the exploitation same meaning scale, because the material is taken raw stages of processing material removed.

If the mechanism of control of the production is made, leading to large mining companies that exploit and carried crude production, without thereby weighed a fact exploited the specific amount of material and the different types of minerals which are therefore tax evasion brings detriment of the Treasury, and the royalties they owe the state and thus the community would not be the real benefit for the deterioration of the environment, and as a kind of compensation for being accented peoples in the concessions granted by the state to transnational, exploiting mineral scale and open pit.

Verify quantities that are exploited, to manage, regulate and control strategic sectors as indicated in Art. 313 of the Constitution of the Republic of Ecuador, and therefore in the State management should prioritize intergenerational responsibility, the collection of royalties and other non-tax contributions as expressed in Art. 317 of the Constitution. Being important the control of the production the Central Government has entered into mineral exploitation on a large scale, for example be mined copper

concentrate, ie will be raw material and the Agency for the Regulation and Control of Mining, no has the experience and mechanisms to control this.

The Mining Law establishes the production report, the granting of abandoned waste, Authorization for installation and operation of plants, semi-annual, rights and obligations, right of free marketing, marketing license, obligations of traders, cancellation of license clandestine trade in minerals, illegal exploitation of mining, illegal sanctions on mining activity, but does not provide a mechanism to control production, exploration and exploitation of resources, which there is not a strategy for environmental sustainability.

### **3. INTRODUCCIÓN**

Motivado por experiencias personales y con el afán de verificar las cantidades que se explotan, en la producción minera a gran escala, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos y por ende en su gestión el Estado debe priorizar la responsabilidad intergeneracional, el cobro de regalías y otras contribuciones no tributarias. Siendo importante la fiscalización de la producción el Gobierno Central ha firmado contratos de explotación mineral a gran escala, por ejemplo se va a explotar concentrado de cobre, es decir, se llevarán en bruto el material y la Agencia de Regulación y Control de Minería, no tiene las experiencias ni los mecanismos para controlar esto.

La complejidad del Tema me obliga a dividirlo en una serie de puntos conexos, que eslabonados cronológicamente irán configurando esta gama jurídica, de tal suerte que nos permita captar con la mayor claridad, todo el ámbito del efecto jurídico de la explotación minera a gran escala.

Para un mejor desarrollo del presente trabajo, en la revisión de literatura se analiza lo que es: un Marco Conceptual que abarca: Mecanismo, fiscalización, minería, explotación, falta de regulación, producción, evasión de impuestos, perjuicio al fisco, regalías, concesiones, transnacionales, gran escala, cielo abierto: Marco Doctrinario: La administración y regulación de los sectores estratégicos, mecanismo de fiscalización de la producción y

estrategia de sostenibilidad ambiental en la minería; Marco Jurídico: Constitución de la República del Ecuador, Ley de Minería y Código Tributario

Después de la revisión de literatura, se especifican los métodos y técnicas que se utilizó en el desarrollo de la investigación, seguidamente se expone los resultados de la investigación de campo con la aplicación de encuestas. Luego se realizó la discusión con la comprobación de objetivos, contrastación de hipótesis y criterios jurídicos, doctrinarios y de opinión que sustenta la propuesta. Para finalmente terminar con las conclusiones, recomendaciones y la propuesta de reforma.

## **4. REVISIÓN DE LITERATURA.**

### **4.1. MARCO CONCEPTUAL.**

#### **4.1.1. Mecanismo.**

Para Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental sostiene que mediación es *“Participación secundaria en un negocio ajeno, a fin de prestar algún servicio a las partes o interesados, Apaciguamiento, real o intentado, en una controversia, conflicto o lucha, Facilitación de un contrato, presentando a las partes u opinando acerca de alguno de sus aspectos. Intervención. Conciliación. Complicidad. Proxenetismo”*.<sup>1</sup>

El mecanismo es el procedimiento para llevarse a cabo una acción o un acto o deber en el ejercicio de sus funciones, como es el mecanismo para la fiscalización de la actividad minera, siendo el proceso a seguir para verificar la actividad de explotación y en particular las cantidades que se explotan en las empresas a gran escala, ya que las actividades que allí se lleva son arduas y con procedimientos, que se requiere en todos los casos, técnicos que deben cumplir las concesiones ya sean de pequeña o gran escala, y su producción significa una forma de cómo aportar en retribución o compensación a la extracción minera a través de los impuestos que deben pagar y sus debidas regalía.

---

<sup>1</sup> CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p. 253



Galo Espinosa Merino, expresa que mecanismo es “*Estructura de un cuerpo natural o artificial, o combinación de sus partes constitutivas. Medios prácticos que se emplean en las artes*”.<sup>2</sup>

Una actividad minera es el acto por el cual las empresas o concesiones llevan a cabo la extracción de minerales, para lo cual pagan sus debidas regalía en compensación por lo que nuestro suelo le otorga, ya que los minerales son del Estado, y las empresas deben contribuir en retribución al Estado y a la comunidad, en pro de la subsanación de los daños ocasionados al medio ambiente. El mecanismo de fiscalización sirve para verificar las cantidades que se han extraído y con ello evitar la evasión de impuesto a que son objeto en estas actividades y por ende la explotación a gran escala y llevados los minerales en bruto se debe detectar la cantidad de minerales extraídos, y que el mecanismo para detectar aquello debe ser técnico para verificar la cantidad de minerales extraídos y por ende no exista un perjuicio al Estado, a la comunidad y a la naturaleza por estar sujeta actualmente de derechos.

#### **4.1.2. Fiscalización**

Manuel Ossorio la fiscalización es “*La ejercida por organismos estatales, particularmente en materia societaria. En este campo, la fiscalización estatal*

---

<sup>2</sup> ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p.469

*implica controlar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables en materia societaria, sea durante la etapa de construcción societaria, durante su funcionamiento o liquidación”<sup>3</sup>*

La fiscalización es una actividad ejercida por un ente del Estado para verificar el desarrollo de una actividad, si es que ha cumplido con los parámetros a que la ley le obliga, lo cual implica el cumplimiento de las normas jurídicas de todas las etapas en que se desarrolla una actividad.

La fiscalización en la actividad minera consiste en verificar la cantidad de la extracción de minerales y su cumplimiento con los requisitos impuesto por la ley y el cumplimiento de sus obligaciones al fisco, pudiendo ser directa por parte del Estado, para ver si cumplen con las normas, o de manera interna por la propia compañía, para controlar la actividad que se lleva a cabo

#### **4.1.3. Minería**

Galo Espinosa Merino manifiesta que minería es “*Arte de laborear las minas. Conjunto de minas y explotaciones mineras de una nación*”<sup>4</sup>

La minería constituye un conjunto de labores que se llevan a cabo en los yacimientos, depósitos, canteras, para la explotación de minerales dentro de

---

<sup>3</sup> OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008, p. 417

<sup>4</sup> ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p. 479

un área de concesión, por cuanto una persona, compañía o sociedad no puede realizar una actividad minera sin los debidos permisos de funcionamiento, y éstas se otorgan a través de las concesiones mineras. Con la minería se explotan minerales, que se originan por procesos geológicos tanto internos (tectonismo y vulcanismo) que son extraídos del subterráneo, como externos (sedimentación) son sacados de algunas cuevas o cavernas

#### **4.1.4. Explotación**

Víctor de Santo indica que explotación es “*Extraer de las minas la riqueza que contienen*”<sup>5</sup>

La explotación es una término que se utiliza en la minería para la extracción de la riqueza minera, siendo aquella una actividad que se llevan a cabo por encima o por debajo de la superficie, dividiéndolas, respectivamente, en minas a cielo abierto y en minas subterráneas. En nuestro país lo común de las concesiones son a través de subterráneos, actualmente se conoce de concesiones mineras a cielo abierto que ha firmado el Estado con empresas extranjeras para llevar en bruto todo lo que se encuentra en un lugar para ser procesado en otro, y extraer la riqueza que existen en aquellos lugares, pero no se conoce a ciencia cierta cuál es el aporte que ha dado estas empresas, y cómo será la extracción, ni su mecanismo de fiscalización.

---

<sup>5</sup> DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Segunda Edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 456

#### 4.1.5. Falta de regulación

La regulación para Manuel Ossorio es el “*Ordenamiento o régimen de algo. Tasación de honorarios*”<sup>6</sup>

La regulación es determinar el funcionamiento de una actividad, a través de las respectivas normas, para lo cual deben basarse las personas para realizar una actividad o evitar la realización de algo que se encuentra prohibido. La falta de regulación es que no se encuentra regulada en la norma el régimen para dicho funcionamiento.

En el Diccionario de Derecho Romano y latines Jurídicos de Guillermo Cabanellas, sobre la regulación habla de regula, en la que indica que es “*Regla jurídica más o menos amplia deducida de una ley o por un jurista, y que ofrece solución para un número de cuestiones*”<sup>7</sup>

La ley establece la potestad de fiscalización, cuestión que debe estar regulada adecuadamente en la misma norma para verificar los volúmenes reales que se extraigan, por la explotación misma que significa a gran escala, por cuanto el material es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento del material a extraerse.

---

<sup>6</sup> OSSORIO, MANUEL, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2008, p. 827

<sup>7</sup> CABANELLAS, Guillermo Diccionario de Derecho Romano y latines Jurídicos, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2007, p. 848

Si no se realiza el mecanismo de fiscalización de la producción, conlleva a que las grandes empresas mineras exploten y se lleven en bruto la producción, sin que con ello se pesa a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado, y los diferentes tipos de minerales que se encuentran, por ende ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco, y las regalías que deben al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente, y como un tipo de indemnización por estar acentuados los pueblos en las concesiones otorgadas por el Estado a las transnacionales, que explotan los minerales a gran escala y a cielo abierto.

#### **4.1.6. Producción**

Para Galo Espinosa Merino producción es *“El acto, manera o forma de producirse algo. El conjunto de productos agrícolas o industriales. Técnica en proceso de transformación de materias primas.”*<sup>8</sup>

La producción es la cantidad que se ha dado a conocer, basándose en el estudio de la economía, en la minería la cantidad de la extracción minera, en relación con la acciones de la concesionarias, de la obtención económica que ellos se lleva, y el aporte que beneficiaría para el Estado y la comunidad en retribución de obras y servicios que debe compensarse y el aporte a la

---

<sup>8</sup> ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p. 323

naturaleza para remediar los daños y perjuicios que ha ocasionado la explotación de cualquier naturaleza ya sea por minas subterráneas o a cielo abierto.

Para Guillermo Cabanellas en su Diccionario Jurídico Elemental indica que producto es *“Toda cosa producida, creada o fabricada. Beneficio que se obtiene al vender algo. Rédito o renta. Ingresos. En lo industrial, lo obtenido transformando o trabajando la materia prima”*.<sup>9</sup>

La producción minera es el fin de conocer la cantidad de la extracción de minerales que se han explotado, la adición del valor de aquellos minerales, por efecto de una transformación de la matriz productiva, siendo la combinación de los recursos productivos, con el fin de generar satisfactores, esto se lleva a cabo en las empresas, las cuales se encuentran integradas en ramas productivas y éstas en sectores económicos.

#### **4.1.7. Evasión de impuestos**

Víctor de Santo indica que evasión es *“Delito tributario que requiere como condición para su configuración que la falta de pago del impuesto respectivo se verifique valiéndose el obligado de cualquier ardid o engaño para ocultar su situación económica e impedir que se descubra de deber de tributar”*<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p. 323

<sup>10</sup> DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Segunda Edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 445

La evasión tributaria o evasión de impuestos es una figura jurídica consistente en la falta de pago voluntario de tributos establecidos por la Ley. Es una actividad ilícita y habitualmente está contemplada como delito en la mayoría de los ordenamientos jurídicos positivos del mundo.

Como señala el profesor Héctor VILLEGAS con relación a la evasión fiscal, *“ésta origina que el círculo de los verdaderos contribuyentes se vaya achicando cada vez más; y estos contribuyentes cada vez menores en número, tienen que pagar una mayor cantidad de dinero, ante lo cual la presión fiscal respecto a ellos crece en forma desmedida. Es sabido también, las enormes dificultades que tienen los gobiernos para reducir el gasto público y que por ende la diferencia menor del ingreso con respecto al gasto, lleva a esa consecuencia dañina que es el déficit fiscal.”*<sup>11</sup>

El dinero negro es todo aquel que no sufre gravámenes fiscales son ganancias en actividad legal o ilegal, pero que se evita declarar para evadir impuestos. Se intenta mantenerlo en efectivo y no ingresarlo en entidades financieras, para que no sea descubierto; es un claro ejemplo de evasión tributaria. La evasión tributaria es considerada un ilícito tributario, pero lamentablemente en nuestro país es una práctica que no se encuentra tipificada como delito, a diferencia de los demás países latinoamericanos en que sí se encuentra regulada esta actividad como ilícito tributario.

---

<sup>11</sup> VILLEGAS, Héctor: Curso de Finanzas, Derecho Financiero y tributario, 9 edición, Editorial Astrea, Buenos Aires – Argentina, 2009, p. 342

Leonardo Andrade señala que *“Las causas de la evasión no son únicas. El examen del fenómeno de evasión fiscal nos permite colegir su grado de complejidad y su carácter dinámico. Su reducción dependerá de la remoción de los factores que conllevan tales causalidades, debiéndose llevar a cabo una serie de medidas adecuadas a un contexto económico y social específico a fin de lograrlo todo ello, sin perjuicio de que circunstancias ajenas al campo económico tributario puedan mejorar o afectar el nivel de cumplimiento impositivo.”*<sup>12</sup>

Entre otras causas se habla de carencia de conciencia tributaria; es decir, ello implica que en la sociedad no se ha desarrollado el sentido de cooperación de los individuos en seriedad con el Estado. No se considera que el Estado somos todos los ciudadanos, que el vivir en una sociedad organizada, implica que debemos contribuir a otorgarle los fondos necesarios para cumplir la razón de su existencia, que es, prestar servicios públicos y velar por el bienestar colectivo.

#### **4.1.8. Perjuicio al fisco**

*“La declaratoria de perjuicio es el dictamen técnico contable que emite la autoridad fiscal para cuantificar el monto del daño patrimonial causado a la hacienda pública por el probable responsable; en este documento se*

---

<sup>12</sup> ANDRADE, Leonardo: El Ilícito tributario, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2011, p. 122



*pondera el perjuicio y quién ha realizado la conducta que se presume delictiva, así como la relación de las pruebas para determinar el detrimento*<sup>13</sup>

El perjuicio al fiscal es defalcación por la evasión de impuestos que la ley determina, es así que el afectado es el Estado, y por ende disminuye la inversión social. El perjuicio al fisco conlleva a delitos fiscales que necesariamente debe verificarse para constituir una relación jurídica procesal regular o válida, pues su ausencia impediría el nacimiento del procedimiento.

#### **4.1.9. Regalías**

Ganancia para Víctor de Santo es el “*Resultado interno de la exploración o diferencia entre los ingresos de las ventas y los costos de fabricación de los productos vendidos por una empresa*”<sup>14</sup>

Las regalías son los excedentes que se producen en una producción, siendo la diferencia entre los ingresos y egresos que se invierte, las ganancias netas, tomando en cuenta todos los gastos. En la minería, para todas las concesiones, a excepción de la pequeña minería se otorgan regalías, a parte del pago de impuesto a que son objeto, en contraprestación de otorgarles

---

<sup>13</sup> PERJUICIO AL FISCO, puede consultarse en: <http://www.idconline.com.mx/fiscal/2012/04/10/perjuicio-al-fiscoelemento-del-delito>

<sup>14</sup> DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Segunda Edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 494

recursos para ser procesado y obtener ganancias de ellos adquiridos, los beneficios se dan de una y otra parte.

Para Manuel Ossorio ganancia es el *“Incremento en el patrimonio de una persona resultante del aumento en el valor de los bienes que lo componen, como sucede, por ejemplo, en el caso de un bien inmueble que adquiere mayor valor de mercado”*<sup>15</sup>

Las ganancias incrementan el patrimonio económico de las personas, en las empresas mineras con la explotación deben dar regalías de los excedentes obtenidos, pero para que ello se lleve a cabo debe existir un mecanismo de fiscalización, para conocer a ciencia cierta de la producción que se ha obtenido de la explotación minera.

#### **4.1.10. Concesiones**

Roberto Dromi, quien manifiesta que *“El estado como gestor del bien común y para el logro del mismo, posee voluntad y poder. Éste último manifiesto, entre otras formas, por la capacidad que tiene para establecer normativas reguladoras de conductas”*<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008, p. 429

<sup>16</sup> DROMI, Roberto: Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 765

Las concesiones mineras son contratos que se otorgan a otras personas para la explotación de recursos naturales no renovables, se da este permiso por cuanto, la explotación conlleva a extraer los minerales que se hayan dentro de la tierra y por cuanto todos mineral le pertenece al Estado, que se encuentre no o en territorio particular o público. Pues esos recursos son vistos para solventar la economía de la comunidad y de la misma sociedad en su conjunto.

Como manifiesta Elji Aguirre Quinde en la obra Reajustes y Conflictos en los Contratos Públicos que *“En la concesión, el Estado permanece titular del servicio que transfiere su explotación a un particular que corre los riesgos económicos de gestionar la actividad concesionada. La separación entre titular y explotación del servicio sólo es posible en aquellos casos que suponen una actividad económica, de la que se hace cargo el concesionario, obteniendo por ello una retribución, que no es otra cosa que el producto de las tarifas o precios pagados por los usuarios a cambio del servicio que éstos reciben”*<sup>17</sup>

Las concesiones mineras son contratos públicos que se firmas entre personas particulares o jurídicas con el Estado, quien tiene la facultad de firmas estos contratos para la explotación minera, que debe darse de una forma sostenible a la naturaleza, y beneficie a la comunidad donde se procede a explotar, por cuanto quienes son afectados son las comunidades

---

<sup>17</sup> AGUIRRE QUINDE, Elji y otros: reajustes y Conflictos en los Contratos Públicos, Corporación Editora Nacional, Universidad Simón Bolívar, Serie 15, Quito – Ecuador, 2001, p. 175

donde se encuentran asentadas el área minera, y obviamente son las personas que deben beneficiarse de aquellos recursos para, que determinen el desarrollo de la comunidad.

Galo Espinosa Merino, en La Mas Practica Enciclopedia Jurídica Volumen I, nos manifiesta que concesión es “*Acto de autoridad soberana por el cual se otorga a un particular, llamado concesionario, determinado derecho para la explotación de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de la obra convenida*”.<sup>18</sup>

La concesión es un acto de la autoridad soberana, porque quien firma el contrato es el Estado a través de sus dignatarios o funcionarios públicos, de las autoridades del Ministerio de Recursos naturales y no Renovables o directamente con el Presidente de la República cuando se trata de grandes contratos de concesiones, donde se establecen ciertos compromisos para el funcionamiento de la concesión minera.

#### **4.1.11. Transnacionales**

Las empresas trasnacionales es conocida como multinacionales y para Manuel Ossorio es “*La que opera en una pluralidad de países mediante radicaciones de capital en éstos*”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen 1, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1986, p.99

<sup>19</sup> OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2008, p. 362

Las empresas multinacionales o empresas transnacionales son las empresas que no solo se rigen en su país de origen, sino que también se constituyen en otros países. Las multinacionales tienen capacidad de expandir la producción y otras operaciones alrededor del mundo, así como de movilizar plantas industriales (des localizar) de un país a otro. Los procesos de fusión y las alianzas entre ellas les permiten alcanzar un creciente poder e influencia en la economía mundial.

#### **4.1.12. Gran escala**

En minería, se entiende por explotación a gran escala, el aprovechamiento en términos de costes que una empresa obtienen gracias a la expansión de la explotación minera en el subsuelo de un área determinada. Esta se da en un área grande en la que se da la extracción de minerales, y eso trae como consecuencia la destrucción de la flora y fauna del lugar, con consecuencia incalculables de pérdidas de estas especies. Siendo en si la explotación a gran escala la extracción de minerales a cielo abierto.

#### **4.1.13. Cielo abierto**

La explotación en nuestro territorio se lleva a cabo a través de minas, pero se conoce de concesiones donde la explotación es a cielo abierto, para lo cual *“Se llaman minas a cielo abierto, y también minas a tajo (o rajo) abierto,*

*a las explotaciones mineras que se desarrollan en la superficie del terreno, a diferencia de las subterráneas, que se desarrollan bajo ella.”<sup>20</sup>*

La minería a cielo abierto es la explotación de todo material que se encuentran en la excavación de un área concesionada, que se necesitan medios mecánicos y explosivos, los terrenos que recubren o rodean la formación geológica que forma el yacimiento. Estos materiales se denominan, genéricamente, estéril, mientras que a la formación a explotar se le llama mineral. El estéril excavado es necesario apilarlo en escombreras fuera del área final que ocupará la explotación, con vistas a su utilización en la restauración de la mina una vez terminada su explotación.

---

<sup>20</sup> WIKIPEDIA, puede consultarse en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Mina\\_a\\_cielo\\_abierto](http://es.wikipedia.org/wiki/Mina_a_cielo_abierto)

## 4.2. MARCO DOCTRINARIO

### 4.2.1. La administración y regulación de los sectores estratégicos

Arturo Villavicencio manifiesta: *“Una de las consecuencias del paradigma tecno-eco-nómico de las tecnologías de la información y la comunicación y su rasgo intrínseco, la globalización, ha sido una profunda segmentación de la actividad económica, que ha dado lugar a la aparición de nuevas y más complejas cadenas de valor, en mercados globales y con exigencias y posibilidades tecnológicas casi ilimitadas. La internacionalización o globalización de la producción involucra una nueva división del trabajo con la creación de productos y servicios a lo largo de un nuevo fraccionamiento tanto al interior de las empresas como a lo largo de las cadenas de valor. Esta segmentación implica la tercerización (outsourcing) de componentes y subsistemas de producción y ha dado lugar a la aparición de nuevas formas de organización y técnicas de gestión, así como de nuevas modalidades y canales en la acumulación, generación e intercambio de conocimiento, Es este el nuevo contexto que abre innumerables nichos de productividad para los recursos naturales y sus industrias de procesos.”*<sup>21</sup>

Existe el Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos, en la cual se invierten en ciertos sectores como los hidrocarburos o la producción eléctrica la cual cambia la matriz productiva del país. Pero en el área de la minería es

---

<sup>21</sup> VILLAVICENCIO, Arturo: Innovación Matriz Productiva y Universidad, Corporación Editora Nacional, Quito – Ecuador, p. 39, 40

aplicable un plan de explotación minera, por la gran cantidad de minería que existe y que aporta al Presupuesto General del Estado y que también cambia la matriz productiva del país. La minería es aplicada mediante las concesiones, para lo cual deben utilizarse un sistema técnico que evite la destrucción total de las especies como la flora y fauna, o que en esta explotación se invierta cierta cantidad de dinero para remediar el daño que ocasiona una explotación, ya que ellas por lo máximo de utilicen tecnologías de punto, va a existir impacto ambiental, por ello se protege al ambiente y que las regalía que produce vaya en beneficio del área concesionada.

Los sectores estratégicos se encuentran a cargo del Estado, ya que este se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Arturo Villavicencio indica que *“En principio, las industrias basadas en los recursos naturales involucran procesos tecnológicos que pueden ser más fácilmente absorbidos que la manufactura de productos de alta tecnología. Las tecnologías que caracterizan las fases productivas más elaboradas (up-stream) en el procesamiento recursos naturales son incorporadas en los bienes de capital, en los insumos intermedios y el conocimiento necesario para controlar los procesos de producción. La complejidad de los procesos aumenta en la medida en que el producto avanza en sus niveles de transformación, desde la materia prima hasta usos industrialmente más*



*avanzados. Es a lo largo de estos procesos que los recursos naturales pierden su carácter de productos básicos (commodities) para entrar en un círculo virtuoso de innovación con la incorporación gradual de conocimiento y tecnología.”<sup>22</sup>*

El potencial del Ecuador para emprender un salto cualitativo en dirección de la valoración de sus recursos naturales es enorme. Sin embargo, dicho salto no consiste en golpes de timón, soluciones milagrosas o la lógica de imaginarios tecno-prospectivos, tipo Ciudad del Conocimiento, que no dejan de ser exactamente eso: imaginarios, muy costosos por cierto. La lógica de fortalecer un sistema nacional de innovación, por un lado, y de obtener resultados sostenibles y de impacto rápido, por otro, exige repensar la estrategia tecnológica en marcha. Un nuevo direccionamiento de la política tecnológica (y por supuesto de desarrollo productivo) obliga a considerar estrategias razonables y específicas centradas en la experiencia y potencialidad del país y de la capacidad nacional. Acciones concretas para satisfacer su demanda de servicios, mejorar su competitividad a partir del desarrollo de alta tecnología nacional en procesos de producción, control, gestión, certificación y calidad constituyen el punto de partida de cualquier política de innovación y desarrollo tecnológico. Esta política requiere de estrategias orientadas a lograr la diversificación de la economía en dos direcciones: la primera a partir del desarrollo de industrias, que aporten valor agregado, intensivo en conocimientos, a los productos primarios; la segunda,

---

<sup>22</sup> VILLAVICENCIO, Arturo: Innovación Matriz Productiva y Universidad, Corporación Editora Nacional, Quito – Ecuador, p. 40

a partir del desarrollo de empresas, que aporten competitividad en los procesos de cultivo, extracción o producción de estos insumos. Es alrededor de estas industrias de procesos basadas en recursos naturales que es posible avanzar hacia trayectorias de densificación sostenida del aparato productivo mediante el desarrollo de redes que aseguren generación de riqueza, empleo de calidad y una mejor calidad de vida para la población.

#### **4.2.1.1. Mecanismo de fiscalización de la producción**

Es necesario un mecanismo de fiscalización de la producción, con el objeto que no se evadan los impuestos del Estado, al respecto Víctor de Santo indica que *“El bien jurídico protegido por la ley penal es la actividad financiera del Estado que requiere contar con ingresos que son obtenidos, en su mayoría, recurriendo al patrimonio de los particulares en forma coactiva mediante los tributos”*<sup>23</sup>

La producción minera es una actividad que encierra la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, que trae como fin la inversión social, pues se necesita el desarrollo de la sociedad y para ello se requiere de dinero, y un medio, por ser nuestro país uno de tipo minero, es la utilización de la minería. Existe el control de la explotación, las cantidades que se extraen y el aporte al Estado por dichas cantidades; pero en el caso, de la explotación a cielo abierto debe establecerse un mecanismo apropiado

---

<sup>23</sup> DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Segunda Edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 446

para controlar la producción y por ende no se evadan impuesto ni los aportes por las regalías que le pertenecen a la comunidad y sociedad

Leonardo Andrade señala que *“Como lo expresa la doctrina, la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares: el primero de ellos, en la importancia que el individuo como integrante de un conjunto social, le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece.*

*El segundo pilar, se basa en priorizar el aspecto social sobre el individual, en tanto esa sociedad a la que pertenece el individuo, considere al evasor como un sujeto antisocial, y que con su accionar arremete al resto de la sociedad. En este aspecto, el ciudadano al observar a su alrededor un alto grado de corrupción, considera que aquel que actúa de esa manera antisocial, de no pagar sus impuestos, es una persona hábil, y que el que paga es un tonto, es decir que el mal ciudadano es adjetivado equivocadamente como un ejemplo a imitar.”<sup>24</sup>*

El aporte como impuestos a las empresas mineras es una retribución a lo que las minas le proporcionan, siendo aquella como una compensación como aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece.

---

<sup>24</sup> ANDRADE, Leonardo: El Ilícito tributario, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2011, p. 123

Profundizando el análisis de la falta de conciencia tributaria, podemos citar que ella tiene su origen en:

Falta de educación.- Este es sin duda un factor de gran importancia y que prácticamente es el sostén de la conciencia tributaria. La educación que encuentra en la ética y la moral sus basamentos preponderantes, debe elevar ambos atributos a su máximo nivel; de esta forma, cuando los mismos sean incorporados a los individuos como verdaderos valores y patrones de conducta, ellos actuarán y procederán con equidad y justicia.

Se necesita un adecuado nivel de educación de la población para que los mismos entiendan la razón de ser de los impuestos, lograr la aceptación de que el impuesto es el precio de vivir en sociedad.

Falta de solidaridad.- El Estado debe prestar servicios básicos a sus asociados, para este fin necesita de recursos, porque cuando no cuenta con los mismos, no puede cumplir los fines de su existencia.

Estos recursos deben provenir de los sectores que están en condiciones de contribuir; el Estado debe a través del cumplimiento de sus fines, volcarlos hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. Por ello, afirmamos que es en la tributación, donde debe sobresalir el principio de solidaridad.

#### 4.2.2. Estrategia de sostenibilidad ambiental en la minería

La minería es un medio en la producción de la economía, pero aquella debe basarse de acuerdo a una estrategia de sostenibilidad, a ello Arturo Villavicencio señala: *“Una visión de la explotación de los recursos naturales como una actividad económica con escaso dinamismo tecnológico, de carácter rentista, con escasos encadenamientos productivos, generadora de un exiguo valor agregado y sustentada en ventajas comparativas naturales, y sobre todo de mano de obra barata y no calificada, constituye el argumento central para superar una fase de acumulación económica centrada alrededor de la explotación de estos recursos y dar un salto tecnológico hacia las industrias basadas en las tecnologías de punta.”*<sup>25</sup>

La minería es una actividad de carácter rentista, pero no solo se ve aquello, sino que involucra una estrategia de sostenibilidad, que remedie el daño ocasionado al medio ambiente, que por toda la tecnología que se utilice existe el mínimo daño, para lo cual se norma ciertas regalías para compensar aquellas remediaciones, centrada por la explotación de los recursos

La producción minera se sustenta en condiciones naturales y sobre todo de mano de obra barata y no calificada. El Plan Nacional de Desarrollo es muy explícito al respecto: *“En el Ecuador, el patrón de especialización se caracterizó por ser primario, extractivista y concentrar su dinámica*

---

<sup>25</sup> VILLAVICENCIO, Arturo: Innovación Matriz Productiva y Universidad, Corporación Editora Nacional, Quito – Ecuador, p. 38

*únicamente en la exportación. Este patrón de la economía limita las posibilidades de alcanzar el Buen Vivir pues reproduce un esquema de acumulación en desigualdad y un tipo de explotación irracional que degrada el ecosistema. Su característica primaria está asociada a un marco de incentivos para el estancamiento de la mano de obra especializada y una concentración de la mano de obra no-calificada. Esta dinámica de la mano de obra tiende a mantener bajos los salarios reales en la economía y, consecuentemente, la capacidad de demanda doméstica se estanca pues la gran mayoría de la población, que es asalariada, mantiene una baja capacidad de consumo y la imposibilidad de ahorrar para mejorar su situación en cuanto a activos. Con una demanda doméstica endeble y sin posibilidades de mejora, el mercado interno no puede desarrollarse y la expansión de la producción debe concentrarse en el sector externo. Esto incrementa la dependencia externa del país y aumenta la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior y precios internacionales de los productos primarios exportados. Finalmente, este patrón de especialización de la economía, por sus características, está sujeto a una dinámica de rendimientos decrecientes a escala, en la que los incrementos en la inversión dan cada vez menores beneficios económicos. La economía ecuatoriana está altamente concentrada en este patrón, lo que implica un estancamiento de la industria y un dominio de las actividades primario-extractivistas-exportadoras y sus externalidades negativas.”<sup>26</sup>*

---

<sup>26</sup> PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, puede consultarse en: <http://blogpnd.senplades.gob.ec/?p=3305>

Uno de los supuestos de mayor peso en la estrategia de desarrollo tecnológico planteada por el Gobierno corresponde a aquella visión según la cual las actividades centradas alrededor de la explotación de los recursos naturales son actividades in dinamismo, generadoras de escaso valor agregado, con ventajas competitivas que se sustentan en condiciones naturales. De allí la necesidad de superar una fase extractivista primario exportadora, para dar paso a una matriz productiva, se haya convertido en el centro de la atención de las políticas públicas.

### 4.3. MARCO JURÍDICO

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

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 395 numeral 1 prescribe *“El Estado Garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuosa de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Numeral 3. El estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genera impactos ambientales”*<sup>27</sup>

Se indica que el Estado garantiza el modelo sustentable de desarrollo, se refiere al sistema de sustentabilidad productiva, para satisfacer las necesidades de la sociedad, buscando la transformación cultural, que obedece el habitual discurso ecologista oficial, en vista de tener un futuro digno de ser humano y que tengamos los recursos para solventar nuestra economía, para ello el Estado garantiza la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, junto a ello se planifica, ejecuta y control la actividad de los impactos ambientales.

---

<sup>27</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 395 núm. 1



El Art. 397 de la Constitución de la República del Ecuador indica *“En caso de daños ambientales el estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operados de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleva la reparación integral. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental”*<sup>28</sup>

El Estado busca la precaución de la naturaleza, para lo cual de antemano tiene las medidas adecuadas para reparar los daños ocasionados a la naturaleza, esto es para repararlos y restaurarlos y de ser necesario obligará a las personas responsables a reparar integralmente el daño sufrido, es así como es el caso de la minería, que al conceder una concesión busca las disposiciones adecuadas para reparar el medio ambiente, pero aquello no sucede cuando se concesiona un área de explotación a cielo abierto, lo que no garantiza la reparación integral de los daños ambientales.

El Art. 398 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe: *“ Toda decisión o autorización estatal que puede 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.*

---

<sup>28</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 397

*El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos de la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

*Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, las decisiones de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo a la ley.”<sup>29</sup>*

Se da la consulta a la comunidad de una decisión que puede afectar a su territorio, como es el caso de las grandes concesiones mineras, y en principal cuando puede existe una destrucción o grandes daños ambientales, pero esto es una limitante para concesionar aquella área, que por lo general esa consulta a las comunidades va ser negativa, por obvia razón que nunca van a querer que se destruya su ecosistema, que es vital para la supervivencia de aquellas comunidades, por lo cual casi nunca se toma en cuenta esta disposición cuando se trate de grandes explotaciones en un determinado territorio. Pero en fin quien toma la decisión son las instancias administrativas, que si tienen una contradicción en la consulta, no la van a tomar en cuenta, más bien se referirán en su motivación a los beneficios económicos que surgirán de aquella explotación.

En cuanto a la biodiversidad el Art. 400 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza que *“El estado ejecutará la soberanía sobre la*

---

<sup>29</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 398

*biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.*

*Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país”<sup>30</sup>*

Quien está a cargo de la biodiversidad será el Estado, para lo cual administrará y gestionará al desarrollo sostenible de ser justo o equitativo del trabajo realizado en preservar la naturaleza al futuro de las generaciones. Para lo cual se desarrollan los medios para los que vienen hereden los mismo y mejores recursos que en la actualidad existen.

#### **4.3.2. Ley de Minería.**

El Art. 29 de la ley de Minería en cuanto al otorgamiento de concesiones señala *“El Ministerio sectorial convocará a subasta pública para el otorgamiento de toda concesión minera metálica. Asimismo, convocará a remate público para el otorgamiento de concesiones mineras sobre áreas de concesiones caducadas o que hayan sido devueltas o revertidas al Estado, en el que participarán los peticionarios y presentarán sus respectivas ofertas de conformidad con el procedimiento que establezca el Reglamento General de esta ley.*

---

<sup>30</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014., Art. 400

*En la planificación anual y plurianual del Ministerio Sectorial, deberá obligatoriamente contener diferenciadamente las áreas susceptibles de concesionamiento minero metálico para pequeña minería, minería artesanal y por otra parte la minería a gran escala. En la subasta pública para concesiones de pequeña minería solo y exclusivamente podrán participar las personas naturales o jurídicas que se encuentren en esta categoría de acuerdo a los procedimientos y requisitos establecidos en esta ley y su reglamento general.*

*Las personas naturales y jurídicas que se encuentren en la categoría de pequeña minería o mineros artesanales en ningún caso podrán tener como socios o accionistas a empresas extranjeras.*

*El reglamento general de esta ley establecerá el procedimiento para el remate y la subasta, así como los requisitos y condiciones para su participación en ellos.”<sup>31</sup>*

Cuando se trata de concesiones minera metálicas el Estado convocará a una subasta pública para su otorgamiento como para el otorgamiento de concesiones mineras sobre áreas de concesiones caducadas o que hayan sido devueltas o revertidas al Estado. Las concesiones se rigen por un compromiso de explotación sustentable que se busquen los medios para su no destrucción, y en caso de daños ambientales se determinan las medidas para su reparación. Pero cuando se trata de explotación a cielo abierto es de difícil aplicación a la sostenibilidad ambiental, no cuando se sacan todos los

---

<sup>31</sup> LEY DE MINERÍA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2014, Art. 29

materiales habidos desde la superficie de la tierra, pero esos minerales se los lleva en bruto para ser procesados en otros lugares, donde debe existir un mecanismo de fiscalización para evitar la evasión de impuestos del total bruto que puede tener aquella explotación a cielo abierto.

El Art. 30 de la Ley de Minería señala de las concesiones mineras *“El Estado podrá excepcionalmente delegar la participación en el sector minero a través de las concesiones. La concesión minera es un acto administrativo que otorga un título minero, sobre el cual el titular tiene un derecho personal, que es transferible previa la calificación obligatoria de la idoneidad del cesionario de los derechos mineros por parte del Ministerio Sectorial, y sobre éste se podrán establecer prendas, cesiones en garantía y otras garantías previstas en las leyes, de acuerdo con las prescripciones y requisitos contemplados en la presente ley y su reglamento general.*

*La inscripción de la transferencia del título minero será autorizada por la Agencia de Regulación y Control Minero una vez que reciba la comunicación de parte del concesionario informando la cesión de sus derechos mineros, de acuerdo al procedimiento y los requisitos establecidos en el reglamento general de esta ley. Dicho acto se perfeccionará con la inscripción en el Registro Minero previo el pago de un derecho de registro que corresponderá al uno por ciento del valor de la transacción.*

*El Estado, con los informes legales correspondientes autorizará la transferencia del título minero por lo menos luego de transcurridos dos años de su otorgamiento.*

*Se consideran accesorios a la concesión las construcciones, instalaciones y demás objetos afectados permanentemente a la investigación y extracción de minerales, así como también a su beneficio.*

*El domicilio tributario y societario de los titulares de derechos mineros será la región donde se encuentre la concesión minera, la mayor superficie de la suma de ellas en el caso de concesionarios con títulos mineros en distintas provincias o el principal proyecto de explotación o industrialización. Esta obligación deberá acreditarse al momento de solicitar el otorgamiento de una concesión minera y no podrá modificarse sin una autorización expresa de la Agencia de Regulación y Control Minero.”<sup>32</sup>*

EL Art. 31 de la Ley de Minería, nos indica del otorgamiento de las concesiones mineras: *“El Estado otorgará excepcionalmente concesiones mineras a través de un acto administrativo a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas, mixtas o privadas, comunitarias, asociativas y de auto gestión, conforme a las prescripciones de la Constitución de la República, esta ley y su reglamento general. El título minero sin perder su carácter personal confiere a su titular el derecho exclusivo a prospectar, explorar, explotar, beneficiar, fundir, refinar, comercializar y enajenar todas las sustancias minerales que puedan existir y obtenerse en el área de dicha concesión, haciéndose beneficiario de los réditos económicos que se obtengan de dichos procesos, dentro de los límites establecidos en la presente normativa y luego del cumplimiento de*

---

<sup>32</sup> LEY DE MINERÍA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2014, Art. 30

*sus obligaciones tributarias, el concesionario minero solo puede ejecutar las actividades que le confiere este títulos una vez cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 26.*

*El título minero constituirá un título valor de acuerdo a las regulaciones que al efecto dicte la Superintendencia de Compañías y la Superintendencia de Bancos, una vez que las reservas mineras contenidas en la concesión sean debidamente valorizadas por la Agencia de Regulación y Control Minero en los términos del respectivo Reglamento de Calificación de Recursos y Reservas Mineras.*

*El otorgamiento de concesiones mineras no metálicas y de materiales de construcción no estarán sujetas al remate y subasta pública referidos en esta Ley, el reglamento General establecerá el procedimiento para tal efecto, el mismo que en forma explícita deberá contener los requerimientos de solvencia técnica, económica, montos de inversión, ubicación, área, plazos para el desarrollo de actividades de exploración y explotación, beneficio, responsabilidad social, y destino.*

*El testaferrismo será sancionado de conformidad al Código Penal vigente.”<sup>33</sup>*

EL Art. 32 de la Ley de Minería, nos indica de la unidad de medida. “*Para fines de aplicación de la presente Ley, la unidad de medida para el otorgamiento de un título minero se denominará "hectárea minera". Esta unidad de medida, constituye un volumen de forma piramidal. cuyo vértice es el centro de la tierra; su límite exterior es la superficie del suelo y*

---

<sup>33</sup> LEY DE MINERÍA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2014, Art. 31

*corresponde planimétricamente a un cuadrado de cien metros por lado, medido y orientado de acuerdo con el sistema de coordenadas UTM de la Proyección Transversa Mercator, en uso para la Carta Topográfica Nacional. Se exceptúa de estas reglas al lado de una concesión que linde con las fronteras internacionales, áreas protegidas y/o con zonas de playa, en cuyo evento se tendrá como límite de la concesión, la línea de frontera o de las playas de mar, según sea el caso.*

*El título minero es susceptible de división material o acumulación, dentro del límite de una hectárea minera mínima y cinco mil hectáreas mineras máximas, por concesión.*

*Los aspectos técnicos que correspondan a las formas, dimensiones, relación entre las dimensiones mínima y máxima de las concesiones, orientación, delimitaciones, graficaciones, verificaciones, posicionamientos, mensuras, sistemas catastrales y los demás que se requieran para los trámites de otorgamiento, conservación y extinción de derechos mineros, constarán en el reglamento general de esta ley.”<sup>34</sup>*

#### **4.3.3. Código Tributario**

El Art. 315 de la Constitución de la República del Ecuador indica: “*Para efectos de su juzgamiento y sanción, las infracciones tributarias se clasifican en: delito de defraudación, contravenciones y faltas reglamentarias*”<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> LEY DE MINERÍA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2014, Art. 32

<sup>35</sup> CÓDIGO TRIBUARIO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2014, Art. 315



Se debería pretender que conste en este artículo: “Para efecto de su juzgamiento y sanción, las infracciones tributarias se clasifican en: delito de evasión, defraudación, elusión, contravenciones y faltas reglamentarias”.

Incorporando al Código Tributario como actos típicos a la evasión y a la elusión se podría poner una alerta a los evasores de impuestos desmotivando su negativa conducta tributaria.

## **5. MATERIALES Y MÉTODOS**

### **5.1.- Métodos.**

En el proceso de investigación socio-jurídica se aplicará el método científico, entendido como camino a seguir para encontrar la verdad acerca de la problemática determinada. Es válida la concreción del método científico-hipotético-deductivo para señalar el camino a seguir en la investigación socio jurídica propuesta, pues, partiendo de las hipótesis y con la ayuda de ciertas condiciones procedimentales, se procederá al análisis de las manifestaciones objetivas de la realidad de la problemática de la investigación, para luego verificar si se cumplen las conjeturas que subyacen en el contexto de la hipótesis, mediante la argumentación, la reflexión y la demostración.

El método científico aplicado a las ciencias jurídicas implica que determinemos el tipo de investigación jurídica que pretendo realizar; en el presente caso me propuse realizar una investigación socio jurídica, que se concreta en una investigación del Derecho tanto en sus caracteres sociológicos como dentro del sistema jurídico, esto es, relativa al efecto social que cumple la norma o la carencia de ésta en determinadas relaciones sociales o interindividuales.

## **5.2. Procedimientos y Técnicas.**

Serán los procedimientos de observación, análisis y síntesis los que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliado de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental; y de técnicas de acopio empírico como la encuesta. El estudio de casos judiciales reforzará la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta personas para las encuestas; técnica que se plantearon cuestionarios derivados de la hipótesis general, cuya operativización partió de la determinación de variables e indicadores.

Los resultados de la investigación empírica se presentarán en tablas o barras y en forma discursiva con deducciones derivadas del análisis de los datos y criterios concretos, que servirán para la verificación de objetivos e hipótesis y para arribar a conclusiones y recomendaciones.

## 6. RESULTADOS

### 6.1. Análisis e interpretación de la encuesta

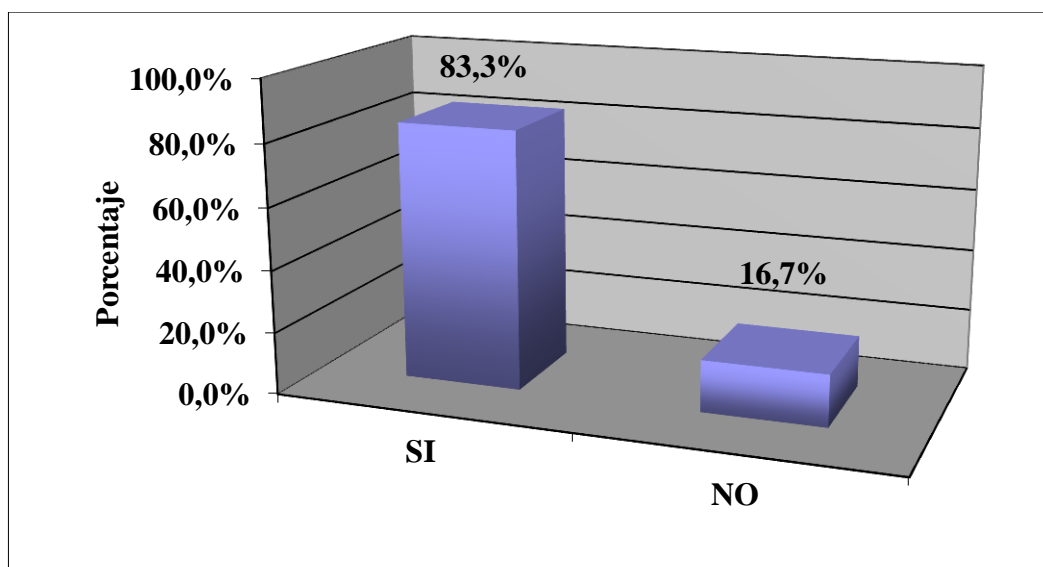
PRIMERA: ¿Está usted de acuerdo con la potestad de fiscalización de las concesiones mineras para verificar los volúmenes reales que se extraen en la explotación a gran escala?

**CUADRO N° 1**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	25	83.3 %
NO	5	16.7 %
TOTAL	30	100 %

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 1**



## **INTERPRETACIÓN**

En cuanto a la primera pregunta de un universo de treinta encuestados veinticinco personas que equivale el 83.3% señalaron estar de acuerdo con la potestad de fiscalización de las concesiones mineras para verificar los volúmenes reales que se extraen en la explotación a gran escala, en cambio cinco encuestados que engloba el 16.7% señalaron no estar de acuerdo con la potestad de fiscalización de las concesiones mineras para verificar los volúmenes reales que se extraen en la explotación a gran escala

## **ANÁLISIS**

La Ley de Minería establece la potestad de fiscalización, cuestión que debe estar regulada adecuadamente en la misma ley para verificar los volúmenes reales que se extraigan, por la explotación misma que significa a gran escala, por cuanto el material es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento del material a extraerse.

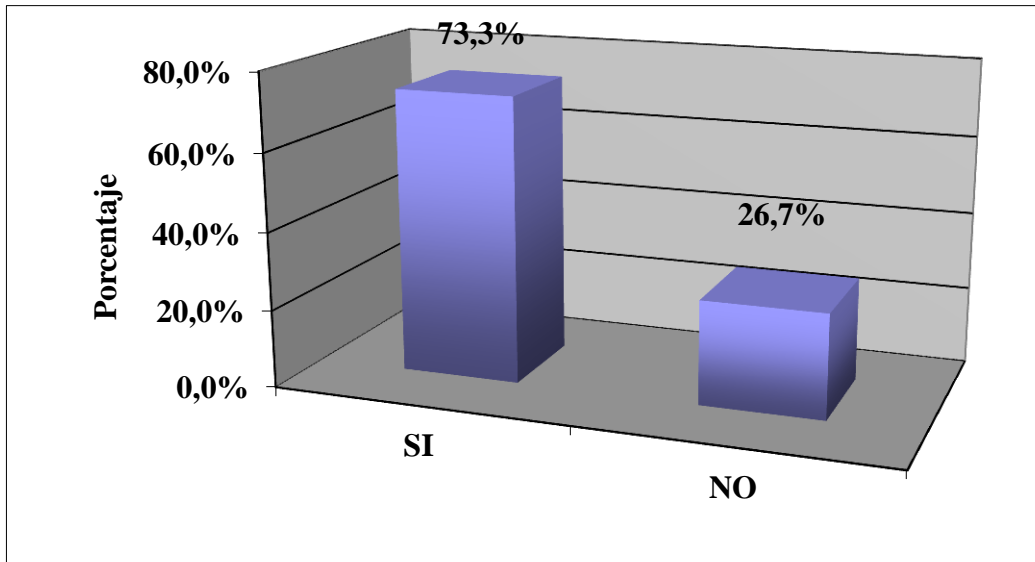
SEGUNDA: ¿Está usted de acuerdo que exista un control del material que es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento a extraerse?

**CUADRO N° 2**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	22	73.3
NO	8	26.7%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 2**



## **INTERPRETACIÓN**

En la segunda pregunta veintidós personas que equivale el 73.3% opinaron estar de acuerdo que exista un control del material que es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento a extraerse. En cambio ocho personas que equivale el 26.7% supieron indicar que no es necesario un control del material que es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento a extraerse

## **ANÁLISIS**

Si no se realiza el mecanismo de fiscalización de la producción, conlleva a que las grandes empresas mineras exploten y se lleven en bruto la producción, sin que con ello se pesa a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado, y los diferentes tipos de minerales que se encuentran, por ende ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco

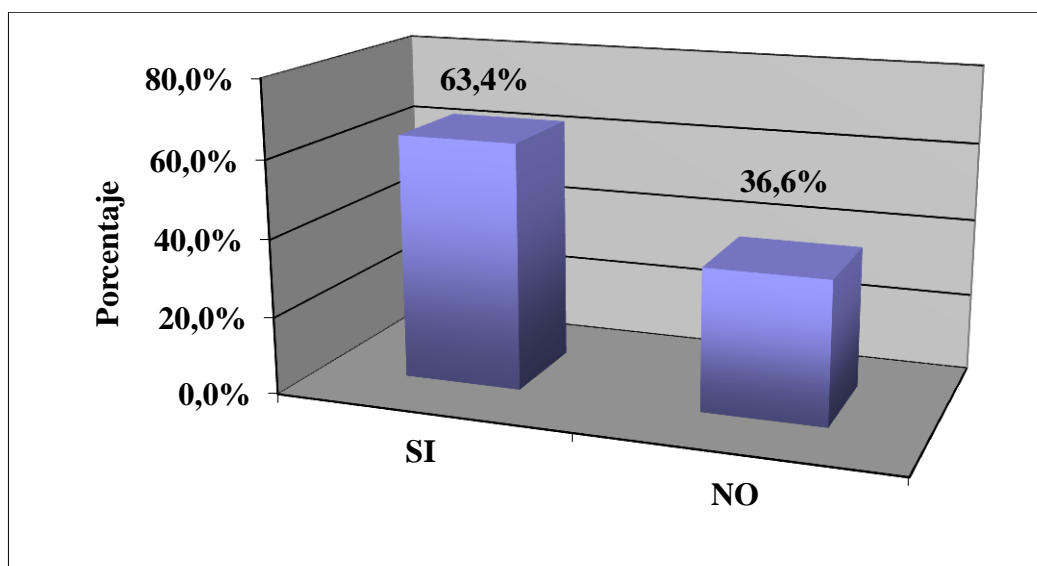
TERCERA: ¿Cree usted necesario un mecanismo de fiscalización de la producción, cuando las grandes empresas mineras explotan en bruto la producción?

**CUADRO N° 3**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	19	63.4
No	11	36.6%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 3**





## **INTERPRETACIÓN.**

Es esta pregunta diecinueve personas que equivale el 63.4% señalaron que es necesario un mecanismo de fiscalización de la producción, cuando las grandes empresas mineras explotan en bruto la producción. En cambio once encuestados que corresponden el 36.6% indicaron que no es necesario un mecanismo de fiscalización de la producción, cuando las grandes empresas mineras explotan en bruto la producción

## **ANÁLISIS**

Es necesario un mecanismo de fiscalización de la producción, cuando las grandes empresas mineras explotan en bruto la producción, por cuanto existen regalías que deben al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente, y como un tipo de indemnización por estar acentuados los pueblos en las concesiones otorgadas por el Estado a las transnacionales, que explotan los minerales a gran escala y a cielo abierto

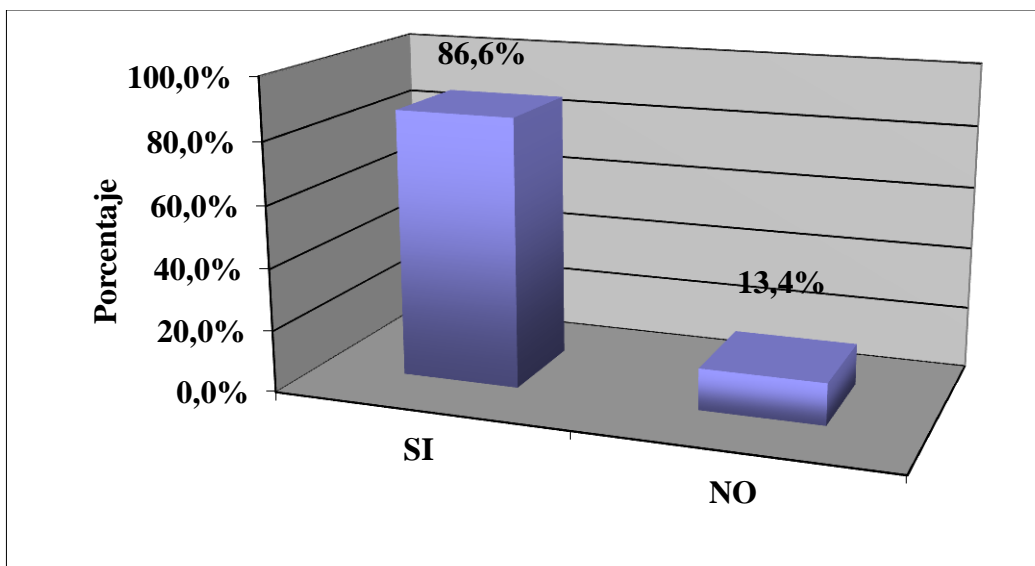
CUARTA: ¿Si no existe un mecanismo de fiscalización no se conoce a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado?

**CUADRO N° 4**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	26	86.6
No	4	13.4%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 4**



## **INTERPRETACIÓN**

En la cuarta pregunta veintiséis personas que corresponde el 86.6% están de acuerdo que si no existe un mecanismo de fiscalización no se conoce a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado, en cambio cuatro personas que corresponde el 13.4% no están de acuerdo si no existe un mecanismo de fiscalización no se conoce a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado

## **ANÁLISIS**

Si no existe un mecanismo de fiscalización no se conoce a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado. Verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos como lo indica el Art. 313 de la Constitución de la República del Ecuador, y por ende en su gestión el Estado debe priorizar la responsabilidad intergeneracional, el cobro de regalías y otras contribuciones no tributarias

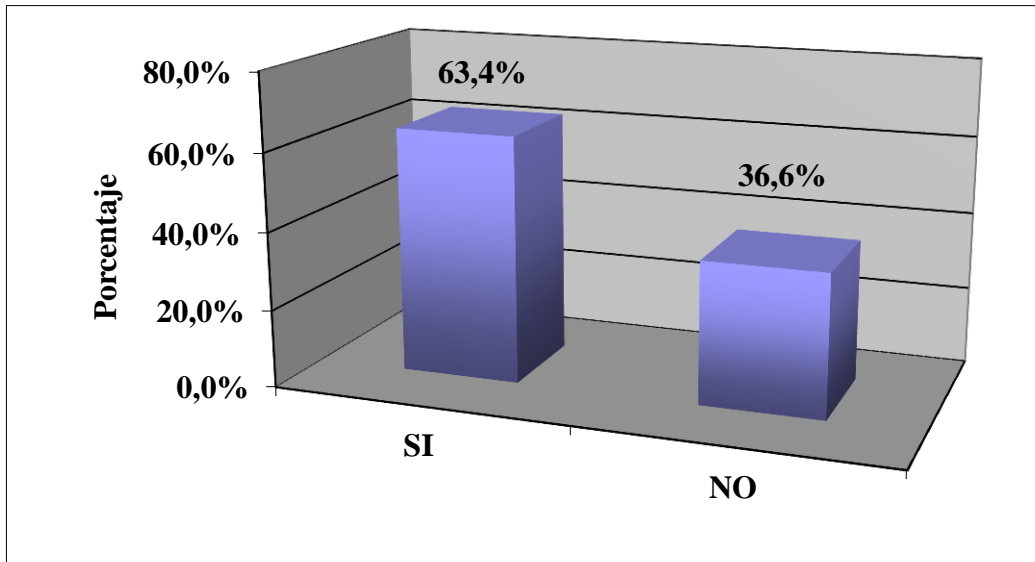
QUINTA ¿Cree usted que la escasa fiscalización de la producción ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco?

**CUADRO N° 5**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	19	63.4
No	11	36.6%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 5**



## **INTERPRETACIÓN**

En esta pregunta diecinueve personas que engloba el 63.4% señalaron que la escasa fiscalización de la producción ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco. Pero, once personas que corresponde el 36.6% señalaron que la escasa fiscalización de la producción no ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco

## **ANÁLISIS**

Es importante la fiscalización de la producción, por cuanto el Gobierno Central ha firmado contratos de explotación mineral a gran escala, por ejemplo se va a explotar concentrado de cobre, es decir, se llevarán en bruto el material y la Agencia de Regulación y Control de Minería, no tiene las experiencias ni los mecanismos para controlar esto.

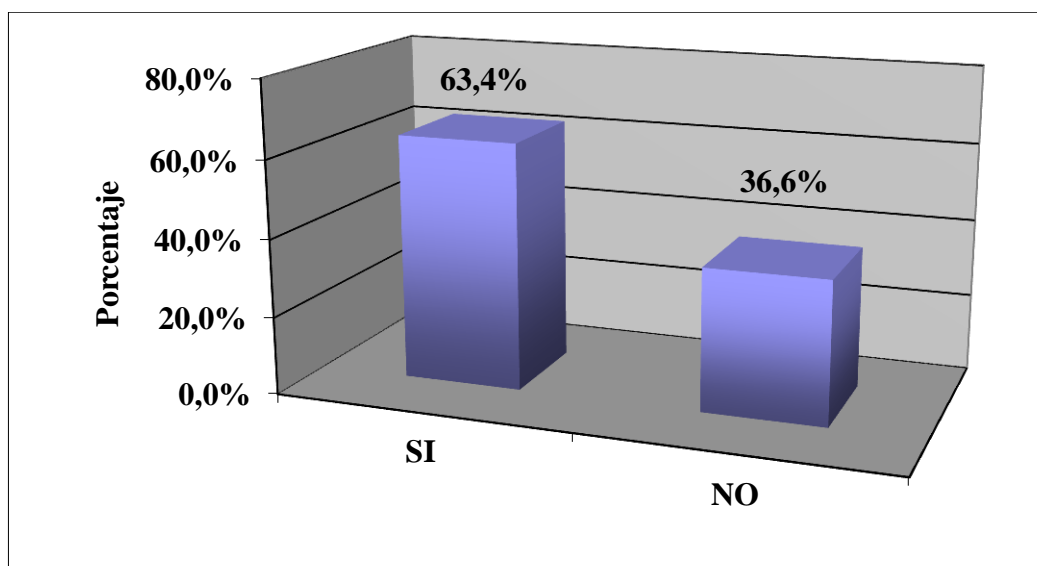
SEXTA: ¿Piensa usted que la escasa fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala sus regalías no beneficiarían al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente?

**CUADRO N° 6**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	19	63.4
No	11	36.6%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 6**



## **INTERPRETACIÓN**

En esta pregunta diecinueve personas que engloba el 63.4% señalaron estar de acuerdo que la escasa fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala sus regalías no beneficiarían al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente. Pero, once personas que corresponde el 36.6% señalaron no estar de acuerdo que la escasa fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala sus regalías no beneficiarían al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente

## **ANÁLISIS**

La Ley de Minería establece, el informe de producción, la concesión de residuos abandonados, Autorización para instalación y operación de plantas, informes semestrales, derechos y obligación, derecho de libre comercialización, licencia de comercialización, obligaciones de los comerciantes, cancelación de la licencia, comercio clandestino de sustancias minerales, explotación ilegal de minería, sanciones a la actividad minera ilegal, pero no establece un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, lo cual no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental.

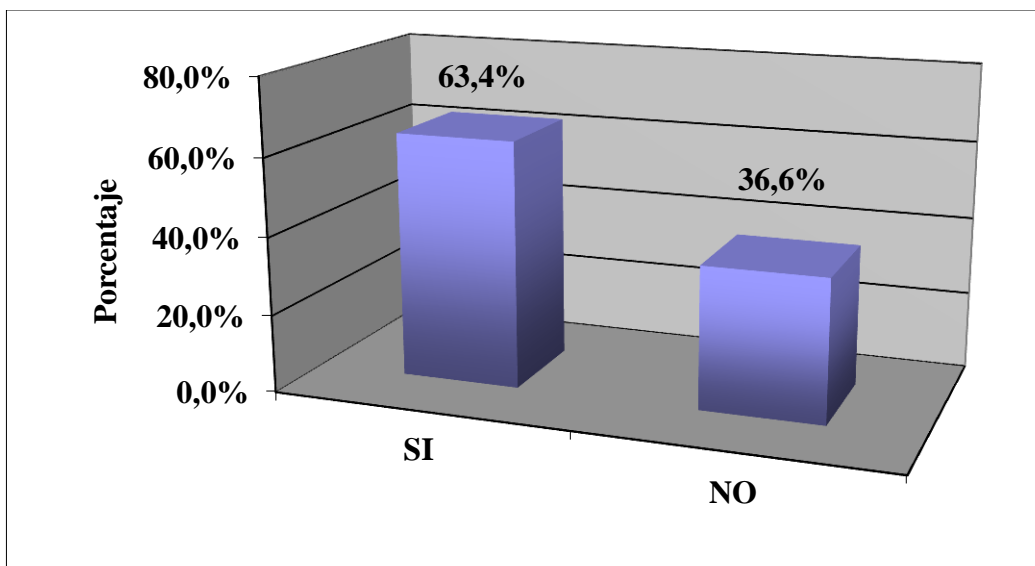
SÉPTIMA: ¿Está usted de acuerdo que verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos?

**CUADRO N° 7**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	19	63.4
No	11	36.6%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 7**





## **INTERPRETACIÓN**

En la séptima pregunta diecinueve encuestados que encierra el 63.4% están de acuerdo que verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos. Pero once personas que concierne el 36.6% opinaron que no están de acuerdo que verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos

## **ANÁLISIS**

La Ley de Minería establece, el informe de producción, la concesión de residuos abandonados, Autorización para instalación y operación de plantas, informes semestrales, derechos y obligación, derecho de libre comercialización, licencia de comercialización, obligaciones de los comerciantes, cancelación de la licencia, comercio clandestino de sustancias minerales, explotación ilegal de minería, sanciones a la actividad minera ilegal, pero no establece un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, lo cual no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental.

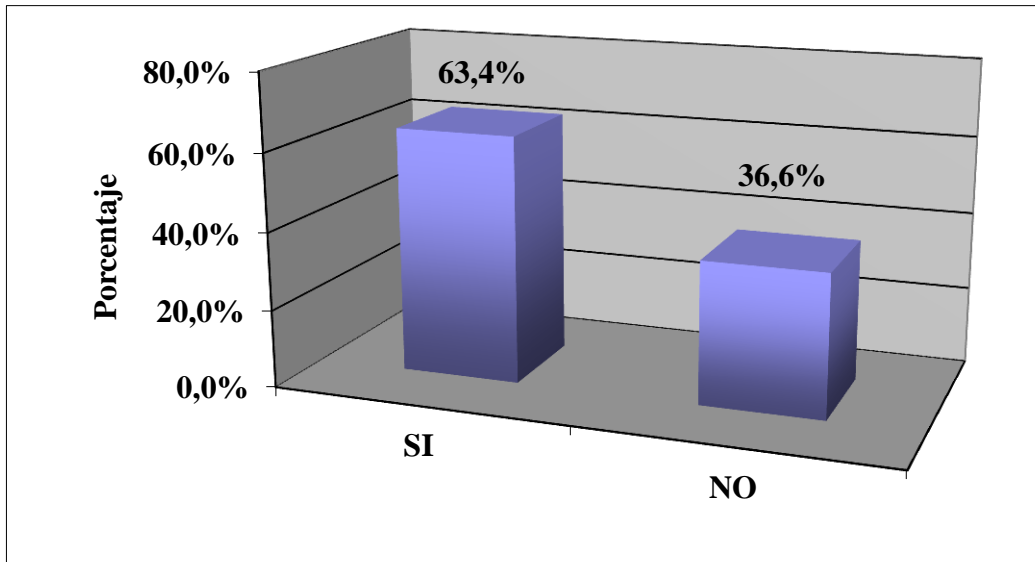
OCTAVA: ¿Estima usted si no está establecido un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental?

**CUADRO N° 8**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	19	63.4
No	11	36.6%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 8**



## **INTERPRETACIÓN**

En la octava pregunta diecinueve encuestados que encierra el 63.4% supieron indicar que si no está establecido un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental. Pero once personas que concierne el 36.6% no están de acuerdo que si no está establecido un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental

## **ANÁLISIS**

Si no está establecido un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental

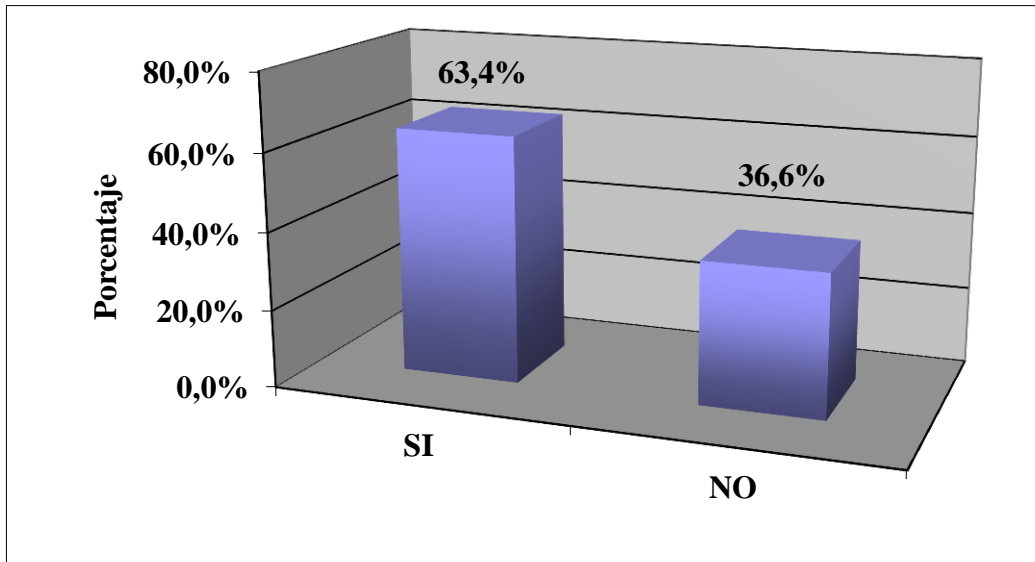
NOVENA: ¿Estima usted necesario proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala?

**CUADRO N° 9**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	19	63.4
No	11	36.6%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

UNIVERSO: Abogados en libre ejercicio profesional  
Autor: José Manuel Jaramillo Vélez

**GRÁFICO N° 9**



## **INTERPRETACIÓN**

En la última pregunta diecinueve encuestados que encierra el 63.4% supieron indicar que es necesario proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala. Pero once personas que concierne el 36.6% opinaron que no es necesario proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala

## **ANÁLISIS**

Es necesario proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala

## **7. DISCUSIÓN**

### **7.1. Verificación de Objetivos**

#### **Objetivo General**

- Realizar un estudio jurídico y crítico de un mecanismo para la fiscalización de la producción minera

El objetivo general se verifica en su totalidad, por cuanto en la revisión de literatura se ha analizado la administración y regulación de los sectores estratégicos, y que el proceso de explotación a cielo abierto adolece de vacío en cuanto a la fiscalización, ya que debe controlarse los volúmenes reales que se explotan, la cantidad de material que se procesa y las garantías reales que encierra aquella explotación minera.

#### **Objetivos Específicos**

- Analizar los mecanismos que se llevan a cabo en la fiscalización de la producción minera.

Este objetivo específico se verifica en su totalidad, por cuanto en la Ley de Minería no se determina un control minucioso de los volúmenes de conlleva una explotación ya que las grandes empresas los procesan en otros lugares,

lo que puede ocasionar una evasión de impuestos por las cantidades reales de diferentes materiales obtenidos, y no se otorgan las regalías reales en beneficio del Estado a la reinversión de la sociedad.

- Determinar las consecuencias jurídicas que se llevan a cabo la falta de fiscalización de la producción minera en la firma de explotación a gran escala.

Este objetivo se verifica en su totalidad, por cuanto en la investigación de campo, en la quinta pregunta el 63.4% de los encuestados indicaron que la escasa fiscalización de la producción ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco, en la sexta pregunta un 63.4% de los encuestados expresaron que la escasa fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala sus regalías no beneficiarían al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente, en la octava pregunta un 63.4% de los encuestados manifestaron que si no está establecido un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental

- Proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala.

El último objetivo específico se verifica positivamente, esto se corrobora con la aplicación de la encuesta en la novena pregunta, que un 63.4% señalaron que es necesario proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala

## **7.2. Contratación de Hipótesis**

La Ley de Minería no establece un mecanismo para la fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala, conllevando a la evasión de impuesto y por ende un perjuicio al fisco y a la sociedad

La hipótesis propuesta se contrasta favorablemente, por cuanto en la investigación de campo con la aplicación de la encuesta se determina en la tercera pregunta un 63.4% de los encuestados manifestaron que es necesario un mecanismo de fiscalización de la producción, cuando las grandes empresas mineras explotan en bruto la producción; en la quinta pregunta el 63.4% de los encuestados indicaron que la escasa fiscalización de la producción ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco, en la sexta pregunta un 63.4% de los encuestados expresaron que la escasa fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala sus regalías no beneficiarían al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente, en la octava pregunta un 63.4% de los encuestados manifestaron que si no está



establecido un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental

### **7.3. Fundamentación Jurídica de la propuesta de reforma**

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 395 numeral 1 prescribe *“El Estado Garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuosa de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Numeral 3. El estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genera impactos ambientales”*

El Art. 397 de la Constitución de la República del Ecuador indica *“En caso de daños ambientales el estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operados de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleva la reparación integral. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental”*

El Art. 398 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe: “*Toda decisión o autorización estatal que puede 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.*”

*El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos de la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

*Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, las decisiones de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo a la ley.”*

En cuanto a la biodiversidad el Art. 400 de la Constitución de la República del Ecuador, garantiza que “*El estado ejecutará la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.*”

*Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país”*

El Art. 401 de la Constitución de la República del Ecuador indica “*Se declara el Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y*

*solo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales”*

El Art. 402 de la Constitución de la República del Ecuador, indica “*Se prohíbe el otorgamiento de derechos, incluidos los de propiedad intelectual, sobre productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional”*

El Art. 315 de la Constitución de la República del Ecuador indica: “*Para efectos de su juzgamiento y sanción, las infracciones tributarias se clasifican en: delito de defraudación, contravenciones y faltas reglamentarias”*.

## **8. CONCLUSIONES**

PRIMERA: Es de gran ayuda la fiscalización de las concesiones mineras para verificar los volúmenes reales que se extraen en la explotación a gran escala.

SEGUNDA: No existe un control del material que es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento a extraerse.

TERCERA: Es necesario un mecanismo de fiscalización de la producción, cuando las grandes empresas mineras explotan en bruto la producción.

CUARTA: Si no existe un mecanismo de fiscalización no se conoce a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado.

QUINTA La escasa fiscalización de la producción ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco.

SEXTA: La escasa fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala sus regalías no beneficiarían al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente.

SÉPTIMA: Verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos.

OCTAVA: Si no está establecido un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental.

NOVENA: Es necesario proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala.

## **9. RECOMENDACIONES**

PRIMERA: Que las autoridades mineras realicen fiscalización de las concesiones mineras para verificar los volúmenes reales que se extraen en la explotación a gran escala.

SEGUNDA: Que las comunidades exijan al Estado se tomen un mecanismo de fiscalización del material que es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento a extraerse.

TERCERA: Es necesario que el Estado establezca cláusulas en las concesiones de la forma de fiscalizar la producción, cuando las grandes empresas mineras explotan en bruto la producción.

CUARTA: Que la Comisión de recursos estratégicos analice un mecanismo de fiscalización, por cuanto no se conoce a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado.

QUINTA: Que el Servicio de Rentas Internas vigile la cantidad de material explotación en todo tipo de explotación, evitando la evasión de impuestos en perjuicio del fisco.

SEXTA: A la sociedad reclamar la fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala, ya que sus regalías beneficiaría al Estado y por

ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente.

SÉPTIMA: Que se verifique las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos.

OCTAVA: Al Ministerio de Recursos Naturales y No renovables, establezca una estrategia de sostenibilidad ambiental con un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos.

NOVENA: A la Asamblea Nacional proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala.

## 9.1. Propuesta de reforma

### ASAMBLEA NACIONAL

#### Considerando

El Art. 261 numeral 11 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre los recursos energéticos; minerales, Hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.

Que el Art. 16 de la Ley de Minería establece que la exploración y explotación de los recursos mineros estará basada en una estrategia de sostenibilidad ambiental pública que priorizará la fiscalización, contraloría, regulación y prevención de la contaminación y remediación ambiental, así como el fomento de la participación social y la veeduría ciudadana.

Que si no se realiza el mecanismo de fiscalización de la producción, conlleva a que las grandes empresas mineras exploten y se lleven en bruto la producción, sin que con ello se pesa a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado, y los diferentes tipos de minerales que se encuentran, por ende ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco, y las regalías que deben al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente, y como un tipo de



indemnización por estar acentuados los pueblos en las concesiones otorgadas por el Estado a las transnacionales, que explotan los minerales a gran escala y a cielo abierto.

Que verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos como lo indica el Art. 313 de la Constitución de la República del Ecuador, y por ende en su gestión el Estado debe priorizar la responsabilidad intergeneracional, el cobro de regalías y otras contribuciones no tributarias como lo expresa el Art. 317 de la misma Constitución. Siendo importante la fiscalización de la producción el Gobierno Central ha firmado contratos de explotación mineral a gran escala, por ejemplo se va a explotar concentrado de cobre, es decir, se llevarán en bruto el material y la Agencia de Regulación y Control de Minería, no tiene las experiencias ni los mecanismos para controlar esto.

Que la Ley de Minería establece, el informe de producción, la concesión de residuos abandonados, Autorización para instalación y operación de plantas, informes semestrales, derechos y obligación, derecho de libre comercialización, licencia de comercialización, obligaciones de los comerciantes, cancelación de la licencia, comercio clandestino de sustancias minerales, explotación ilegal de minería, sanciones a la actividad minera ilegal, pero no establece un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, lo cual no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental.

En uso de las atribuciones que le confiere el Art. 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:

### LEY REFORMATORIA A LA LEY DE MINERÍA

Art. 1.- A continuación del Art. 59 de la Ley de Minería agréguese un artículo que dirá:

Art. innumerado 1.- Las labores de fiscalización integral comprenden una revisión documental de los expedientes de cada título y una visita de campo, en las que se revisan aspectos técnicos, jurídicos, económicos, ambientales y de seguridad minera. Este informe se presenta a la autoridad minera con el estatus sobre el cumplimiento de las obligaciones e información del estado de ejecución de la actividad minera dentro del área del título.

Las visitas a los títulos mineros serán realizadas por firmas competentes, con personal técnico especializado principalmente en actividades mineras, ambientales y de seguridad, contratado por el Ministerio de Minas y Petróleos.

El titular debe pagar por cada visita de inspección que comprende la fiscalización a títulos mineros, de acuerdo con las tarifas allí mismas

establecidas, una vez la autoridad minera publique el cronograma en su página web y realice la notificación de cobro respectiva.

Art. Final: La presente Ley Reformativa a la Ley de Minería, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Salón Plenario de la Asamblea Nacional, en Quito Distrito Metropolitano, a los 14 días del mes de septiembre del dos mil catorce.

Gabriela Rivadeneira Burbano

PRESIDENTA

Libia Rivas Ordóñez

SECRETARIA

## **10. BIBLIOGRAFÍA**

- AGUIRRE QUINDE, Elji y otros: reajustes y Conflictos en los Contratos Públicos, Corporación Editora Nacional, Universidad Simón Bolívar, Serie 15, Quito – Ecuador, 2001, p. 175
  
- ANDRADE, Leonardo: El Ilícito tributario, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2011, p. 122, 123
  
- CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p. 253, 323
  
- CABANELLAS, Guillermo Diccionario de Derecho Romano y latines Jurídicos, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 2007, p. 848
  
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2014, Art. 395, 397, 398, 400, 401, 402,
  
- CÓDIGO TRIBUARIO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2014, Art. 315

- DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Segunda Edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 445, 456, 494
  
- DROMI, Roberto: Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 765
  
- ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen 1, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1986, p.99
  
- ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p. 323, 469, 479
  
- LEY DE MINERÍA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2014, Art. 29, 30, 31, 32
  
- OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008, p. 362, 417, 429, 827
  
- VILLEGAS, Héctor: Curso de Finanzas, Derecho Financiero y tributario, 9 edición, Editorial Astrea, Buenos Aires – Argentina, 2009, p. 342

- VILLAVICENCIO, Arturo: Innovación Matriz Productiva y Universidad, Corporación Editora Nacional, Quito – Ecuador, p. 38, 39, 40

- PERJUICIO AL FISCO, puede consultarse en:  
<http://www.idconline.com.mx/fiscal/2012/04/10/perjuicio-al-fiscoelemento-del-delito>

- WIKIPEDIA, puede consultarse en:  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Mina\\_a\\_cielo\\_abierto](http://es.wikipedia.org/wiki/Mina_a_cielo_abierto)

- PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, puede consultarse en:  
<http://blogpnd.senplades.gob.ec/?p=3305>



3. ¿Cree usted necesario un mecanismo de fiscalización de la producción, cuando las grandes empresas mineras explotan en bruto la producción?

Si ( ) No ( )

¿Por qué? .....  
.....

4. ¿Si no existe un mecanismo de fiscalización no se conoce a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado?

Si ( ) No ( )

¿Por qué? .....  
.....

5. ¿Cree usted que la escasa fiscalización de la producción ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco?

Si ( ) No ( )

¿Por qué? .....  
.....

6. ¿Piensa usted que la escasa fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala sus regalías no beneficiarían al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente?

Si ( ) No ( )

¿Por qué? .....  
.....



7. ¿Está usted de acuerdo que verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos?

Si ( ) No ( )

¿Por qué? .....  
.....

8. ¿Estima usted si no está establecido un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental?

Si ( ) No ( )

¿Por qué? .....  
.....

9. ¿Estima usted necesario proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala?

Si ( ) No ( )

¿Por qué? .....  
.....

11.2. ANEXO 2



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA**  
**CARRERA DE DERECHO**

**TEMA:**

**“NECESIDAD DE REGULAR EN EL ART. 59 DE LA LEY DE  
MINERÍA UN MECANISMO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA  
PRODUCCIÓN MINERA”**

Proyecto de Tesis previa a optar por el  
Título de Abogado

**Postulante: José Manuel Jaramillo Vélez**

Loja – Ecuador  
2013

## **1. TEMA**

**“NECESIDAD DE REGULAR EN EL ART. 59 DE LA LEY DE MINERÍA UN MECANISMO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA”**

## **2. PROBLEMÁTICA**

El Art. 16 de la Ley de Minería establece la potestad de fiscalización, cuestión que debe estar regulada adecuadamente en la misma ley para verificar los volúmenes reales que se extraigan, por la explotación misma que significa a gran escala, por cuanto el material es llevado en bruto sin las etapas de procesamiento del material a extraerse.

Si no se realiza el mecanismo de fiscalización de la producción, conlleva a que las grandes empresas mineras exploten y se lleven en bruto la producción, sin que con ello se pesa a ciencia cierta la cantidad específica de material explotado, y los diferentes tipos de minerales que se encuentran, por ende ocasiona evasión de impuestos en perjuicio del fisco, y las regalías que deben al Estado y por ende a la comunidad no serían las reales en beneficio por el deterioro del medio ambiente, y como un tipo de indemnización por estar acentuados los pueblos en las concesiones otorgadas por el Estado a las transnacionales, que explotan los minerales a gran escala y a cielo abierto.

Verificar las cantidades que se explotan, permite administrar, regular y controlar los sectores estratégicos como lo indica el Art. 313 de la Constitución de la República del Ecuador, y por ende en su gestión el Estado debe priorizar la responsabilidad intergeneracional, el cobro de regalías y otras contribuciones no tributarias como lo expresa el Art. 317 de la misma Constitución. Siendo importante la fiscalización de la producción el Gobierno Central ha firmado contratos de explotación mineral a gran escala, por ejemplo se va a explotar concentrado de cobre, es decir, se llevarán en bruto el material y la Agencia de Regulación y Control de Minería, no tiene las experiencias ni los mecanismos para controlar esto.

La Ley de Minería establece, el informe de producción, la concesión de residuos abandonados, Autorización para instalación y operación de plantas, informes semestrales, derechos y obligación, derecho de libre comercialización, licencia de comercialización, obligaciones de los comerciantes, cancelación de la licencia, comercio clandestino de sustancias minerales, explotación ilegal de minería, sanciones a la actividad minera ilegal, pero no establece un mecanismo de fiscalización de la producción, en la exploración y explotación de los recursos, lo cual no hay una estrategia de sostenibilidad ambiental.

### 3. JUSTIFICACIÓN

La justificación de este trabajo radica en su pertinencia y factibilidad, pues cuento con la preparación académica necesaria como para encarar con solvencia un trabajo de esta magnitud, y así mismo porque tengo a mi alcance los recursos materiales, bibliográficos y documentales necesarios para la culminación de la presente investigación; pues la sólida formación que he adquirido en la prestigiosa Universidad Nacional de Loja, Modalidad de Estudios a Distancia me han capacitado para enfrentar retos intelectuales de este tipo.

Siendo imperante un plan de investigación científico, en el Área del conocimiento jurídico, planteo un problema acorde a las necesidades socio-jurídicas, ya que por su singular relevancia y su trascendencia social, definitivamente constituye a todas luces un problema de la realidad que mediante mi aporte, trabajando siempre con honradez y dedicación consolida los cimientos de la convivencia social establecida.

Salta a la vista la importancia del tema propuesto la **“NECESIDAD DE REGULAR EN EL ART. 59 DE LA LEY DE MINERÍA UN MECANISMO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MINERA”**, de los problemas apremiantes del profundo cuestionamiento de que los trabajadores regidos al Código del Trabajo no contempla la modalidad de

trabajo que se suscitan en ciertas empresas como es la de 21 días de trabajo y 7 de descanso.

No existe la menor duda que en la solución el papel central del Estado es fundamental, ya que es necesario que se plantee un proyecto de ley reformativa, que armonice las modalidades de trabajo a los trabajadores en el Código del Trabajo.

El desarrollo de las sociedades se debe al resultado consecuente de la preparación y aporte intelectual, moral y académico de cada uno de los habitantes, pues a través de la investigación se ha logrado alcanzar sublimes y nuevos conocimientos del objeto de estudio. Así mismo considero que el tema propuesto es de importancia y actualidad, dado que los trabajadores en las empresas petroleras y mineras utilizan modalidades de trabajo que no están contemplados en el Código del Trabajo.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. Objetivo General**

- Realizar un estudio jurídico y crítico De un mecanismo para la fiscalización de la producción minera

## 4.2. Objetivos Específicos

- Analizar los mecanismos que se llevan a cabo en la fiscalización de la producción minera.
- Determinar las consecuencias jurídicas que se llevan a cabo la falta de fiscalización de la producción minera en la firma de explotación a gran escala.
- Proponer una reforma al Art. 59 de la ley de Minería en determinar el mecanismo de fiscalización de la producción minera a través de la política a gran escala.

## 5. HIPÓTESIS

La Ley de Minería no establece un mecanismo para la fiscalización de la producción minera por su actividad a gran escala, conllevando a la evasión de impuesto y por ende un perjuicio al fisco y a la sociedad

## 6. MARCO TEÓRICO

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 395 numeral 1 prescribe ***“El Estado Garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuosa de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad***

**de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Numeral 3. El estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genera impactos ambientales**<sup>36</sup>

En el tema ambiental, el Estado garantiza un modelo de desarrollo sustentable, respetuoso de la diversidad, biodiversidad y la participación de las comunidades, nacionalidades y pueblos en el proceso de planificación, control particularmente, los afectados que se ubiquen en las zonas donde se van a generar el impacto ambiental. La garantía de participación es fundamentalmente como mecanismo de defensa ambiental y de protección de los Derechos Humanos. La participación debe ser un derecho que no podemos renunciar y pasar por alto. Cualquier actividad que se vaya a realizar en nuestros territorios, previamente deben ser planificadas junto con la comunidad.

El Art. 397 de la Constitución de la República del Ecuador indica “**En caso de daños ambientales el estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operados de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleva la reparación integral. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental**”<sup>37</sup>

De acuerdo a esta disposición el estado garantiza la reparación inmediata de la indemnización si es el caso, la sanción correspondiente sobre los gestores

---

<sup>36</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador 2011, Art. 395 núm. 1

<sup>37</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador 2011, Art. 397.



de la actividad y las autoridades responsables; la carga de la prueba asume el que realiza la actividad, todo esto es el tema ambiental. En todo este proceso, las personas, comunidades, nacionalidades y pueblos pueden iniciar acciones legales para defender los derechos de la naturaleza. Hay pequeños cambios en esta materia.

El Art. 398 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe: *“Toda decisión o autorización estatal que puede 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.*

*El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos de la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

*Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, las decisiones de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo a la ley.”<sup>38</sup>*

Este artículo dice claramente, que será el Estado quien consulte, no las empresas como se lo hacían antes, pero dice también que la consulta, la participación y la valoración del criterio de la comunidad será regulada, es

---

<sup>38</sup> IBIDEM, Art. 398

decir que debe haber una ley que diga cómo se va a ejercer ese derecho. Sin embargo, al decir que el Estado valorará los criterios de la comunidad de acuerdo a la ley a los instrumentos internacionales de derechos humanos, supone que debe tener en cuenta los compromisos firmados, como es el caso de Declaración de la ONU sobre Derechos de Pueblos Indígenas. Finalmente, este artículo reitera que si hay oposición de la comunidad, quien resuelve el conflicto serán las entidades administrativas del Estado, es decir el mismo gobierno será quien decidirá.

Para Manuel Ossorio la fiscalización es *“La ejercida por organismos estatales, particularmente en materia societaria. En este campo, la fiscalización estatal implica controlar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables en materia societaria, sea durante la etapa de construcción societaria, durante su funcionamiento o liquidación”*<sup>39</sup>

La fiscalización por este autor está dada para materia de sociedades mercantiles, es así que la fiscalización a éstas dirigida al control en la producción minera, cuestión que es escasa porque en la ley de Minería nada dice al respecto de la explotación minera que realizan las empresas a gran escala, y en sí conlleva a inspeccionar el cumplimiento de las normas que señala nuestra legislación.

---

<sup>39</sup> OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008, p. 417

Para Galo Espinosa Merino producción es “*El acto, manera o forma de producirse algo. El conjunto de productos agrícolas o industriales. Técnica en proceso de transformación de materias primas.*”<sup>40</sup>

La producción es la actividad en la elaboración de un producto para la obtención en la transformación de materias primas, siendo las actividades destinadas a satisfacer necesidades humanas. O también debe entenderse como la actividad económica que aporta valor agregado por creación y suministro de bienes y servicios, es decir, consiste en la creación de productos o servicios y al mismo tiempo la creación de valor, más específicamente es la capacidad de un factor productivo para crear determinados bienes en un periodo de tiempo determinado.

El fisco para Mabel Goldstein es la “*Denominación del Estado cuando desenvuelve su personalidad en el campo del derecho privado. Estado considerado como sujeto de derechos pecuniarios.*”<sup>41</sup>

Al ser comparado al fisco como el Estado como sujeto de derechos pecuniarios constituye la autoridad pública en materia económica, es por ello que al mencionar la palabra fisco, inmediatamente nos referimos a la personalidad jurídica de una institución de cobranza y recaudación de tributos.

---

<sup>40</sup> ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p. 323

<sup>41</sup> GOLDSTEIN, Mabel: Diccionario Jurídico Consultor Magno, Editorial Círculo Latino Austral S.A., Buenos Aires Argentina, 2008, p. 283

Es por ello que Víctor de Santo indica que es la “*Un concepto procedente del Derecho Romano, que a partir de la Constitución del Estado de derecho burgués, en el siglo XIX, designa la intervención de éste en las relaciones de tipo financiero o económico*”<sup>42</sup>

Este concepto significa que fisco se usó en Roma para designar al tesoro público del príncipe, por oposición del erario, el tesoro público. Tomando en cuenta aquello se entiende por fisco, en las legislaciones modernas, el patrimonio estatal. La administración fiscal o fisco al conjunto de órganos de la administración de un Estado encargados de hacer llegar los recursos económicos a las arcas del mismo, así como a los instrumentos con los que dicho Estado gestiona y recauda los tributos, englobando tanto los ingresos como los gastos, lo cual supone tanto la planificación de los tributos y demás ingresos del estado, como la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por el órgano correspondiente.

Ramón Valdez Costa señala que “***El impuesto es el tributo típico, el que representa mejor el género, a tal punto que prácticamente se confunde con él. Es el más redituable para el fisco y el que ha originado mayores aportes de la doctrina especializada***”<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Segunda Edición, Buenos Aires – Argentina, 1999, p. 479

<sup>43</sup> VALDEZ COSTA, Ramón: Curso de Derecho Tributario, Editorial Demalma, Tomo I, Buenos Aires – Argentina, 1996, p. 103

Considero que el impuesto es el tributo exigido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como generadoras de la obligación de tributar, situaciones éstas ajenas a toda concreta acción gubernamental vinculada a los pagadores.

El hecho imponible, por la circunstancia de no implicar actividad estatal alguna referida al obligado, no tiene otro camino que relacionarse no con las acciones gubernamentales que atañen o benefician al contribuyente, sino con sus rentas, bienes o consumos.

El Dr. Galo Espinosa Merino expresa que ambiente es “**Conjunto de condiciones que rodean a los seres vivos y en las que estos se desarrollan**”.<sup>44</sup>

El medio ambiente es el conjunto que comprende el espacio terrestre, aéreo y acuático en donde el hombre desarrolla actividades para procurarse bienestar. En el medio se integran el medio natural, constituido por el suelo y el subsuelo, el aire, las aguas continentales superficiales y subterráneas. las marítimas, las costas, playas y plataforma continental, flora, fauna y vegetación, los espacios naturales continentales, submarinos y subterráneos y, en general, todos los elementos que forman parte de la biosfera. Pero también el medio humano, constituido por el entorno social-

---

<sup>44</sup> ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen I, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p.48

cultural del hombre, el patrimonio histórico artístico y los asentamientos humanos, urbanos y rurales.

La suficiencia recaudatoria como meta fiscal y como principio constitucional, partiendo de un mecanismo de fiscalización de la producción minera, debe regularse adecuadamente, como una norma constitucional de cumplimiento imperativo.

Al existir mecanismos adecuados para la fiscalización de la producción minera, conlleva a la vez se respete la suficiencia recaudatoria, por ello Eddy de la Guerra Zúñiga expresa que: “La suficiencia recaudatoria en términos elementales equivale a obtener la mayor cantidad de ingresos tributarios, al menor costo posible; se entiende que económicamente hay suficiencia recaudatoria, cuando la administración tributaria ha logrado recabar ingresos tributarios suficientes para alcanzar y superar el presupuesto previsto en relación al destino de dichos ingresos, es decir en directa proporcionalidad al gasto público.”<sup>45</sup>

Establecer mecanismo para la fiscalización de la producción minera, permite el control de la explotación minera a gran escala, esto permite tener mayor cantidad de ingresos tributarios, suficiente para solventar el gasto público en la proporción que le corresponde de acuerdo a su participación en el Producto Interno Bruto; toda vez que los ingresos tributarios constituyen una

---

<sup>45</sup> DE LA GUERRA ZÚÑIGA, Eddy: El Régimen Tributario Ecuatoriano, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012, p. 47

porción considerable en el presupuesto general del Estado; de tal forma que la administración tributaria a cargo deberá recaudar la mayor cantidad de tributos con eficacia y eficiencia administrativa, consecuentemente el producto de la recaudación deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades financieras y las finalidades extra fiscales implícitas; la simple suficiencia recaudatoria como meta no basta para garantizar el cumplimiento del principio, la otra cara de la moneda está representada en la figura de las necesidades satisfechas, de tal forma que para garantizar el cumplimiento del principio se requiere además de una administración eficiente del producto recaudado.

## **7. METODOLOGÍA**

La investigación se realizara como un proceso sistemático, dirigido organizado, y buscando conocimientos válidos y confiables, por lo que se aplicara los siguientes tipos de investigación.

- ❖ **BIBLIOGRÁFICAS.**- La misma que está basada en investigación de libros, documentos, jurisprudencia, doctrina, y el aporte de tratadistas en Derecho.
- ❖ **DE CAMPO.**- Por cuanto la investigación se realizara en el lugar donde se encuentra el objeto investigado.
- ❖ **HISTÓRICA.**- Porque se investigara y analizara los hechos en la forma que se han ido evolucionando con el tiempo.

## **Métodos, Técnicas e Instrumentos**

**Los métodos que se utilizará:**

### ➤ **Método Analítico-Sintético**

Nos permitirá realizar un análisis detallado de la idea a defender planteada, con la finalidad de determinar el grado de veracidad de la propuesta.

### ➤ **Método analítico.**

Porque se apoya en la concepción de que el incumplimiento de los procesos de fiscalización en la producción minera, violenta derechos Consagrados en la Constitución de la República del Ecuador.

### ➤ **Sintético.**

Se estudiará el derecho a la fiscalización que garantiza la ley de Minería, para con ello analizar que este derecho no se cumple ente las empresas que tienen concesiones mineras

### ➤ **Método Inductivo-Deductivo.**

Porque parte de casos particulares para obtener una ley, formula o concepto, para llegar a la comprobación y su aplicación a situaciones generales.

### ➤ **Método Histórico-Lógico**



Se va a utilizar para establecer el proceso de nacimiento y desarrollo en relación con las condiciones históricas concretas a través del tiempo y espacio.

### ➤ **Método Científico**

El método científico, nos permite conocer la garantía de fiscalización y aporte ante el fisco de la producción minera, a través de la reflexión comprensiva y realidad objetiva, de la sociedad por ello en la presente investigación me apoyare en este método.

En el método científico la observación consiste en el estudio de un fenómeno que se produce en sus condiciones naturales, la observación debe ser cuidadosa, exhaustiva y exacta.

### **Técnicas e Instrumentos**

En el presente trabajo se utilizara la siguiente técnica:

### ➤ **Encuestas**

La investigación de campo se concretará a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta profesionales del derecho para las encuestas y tres entrevistas dirigidas a especialistas en materia de derechos mineros; en ambas técnicas se plantearán formatos para la entrevista y la encuesta derivados de la hipótesis y los objetivos cuya operativización partirá de la determinación de variables e indicadores; llegando a prescribir la verificación

de los objetivos, contrastación de la hipótesis, de este contenido, me llevará a fundamentar la Propuesta de, así como la terminación de las conclusiones, recomendaciones y la propuesta de reforma.

## 8. CRONOGRAMA.

2013 - 2014

<b>Actividades</b>	<b>OCT.</b>	<b>NOV.</b>	<b>DIC.</b>	<b>ENE.</b>	<b>FEB.</b>	<b>MAR.</b>	<b>ABR.</b>	<b>MAYO</b>	<b>JUN.</b>	<b>JUL.</b>	<b>AGO.</b>
<b>tiempo</b>	<b>2013</b>	<b>2013</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>	<b>2014</b>
Problematización	xxxx										
Planificación de la investigación		xxxx									
Aprobación del proyecto			xxxx								
Ejecución de la investigación				xxxx	xxxx	xxxx	xxxx				
Elaboración del informa								xxxx	xxxx		
Comunicación de resultados										xxxx	
Exposición											xxxx

## **9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO.**

### **9.1. RECURSOS HUMANOS:**

Postulante:

Director de Tesis.

Asesores.

### **9.2. RECURSOS MATERIALES Y COSTOS**

Bibliografía Específica	550,00
Digitación e Impresión	400,00
Materiales de Oficina	300,00
Elaboración y publicación	500,00
Imprevistos	1000,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.750,00 USD</b>

### **9.3. FINANCIAMIENTO.**

La presente investigación será financiada con mis propios recursos.

## 10. BIBLIOGRAFÍA.

- ANDRADE, Leonardo: Práctica Tributaria, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador 2011.
- BELISARIO VILLEGAS, Héctor: Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario, Editorial Astrea, Novena Edición, 2009.
- CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador 2013.
- ECUADOR: SU REALIDAD, Fundación José Peralta, Edición 2009 – 2010, Impresión Artes Gráficas, Quito – Ecuador, 2009.
- ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen I y II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987.
- FONROUGE, Giuliani: Derecho Financiero, Ediciones de Palma, Tomo I, Buenos Aires – Argentina, 1979, tomo I, pág. 375

- GARCÍA ETCHEGOYEN, Marcos: El Principio de la Capacidad Contributiva, Evolución dogmática y proyección en el derecho argentino, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Universidad Austral, Buenos Aires – Argentina, 2004.
  
- GARCÍA FALCONÍ, José: Los nuevos paradigmas en materia Constitucional en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, Tomo Primero, Primera Edición, Quito – Ecuador, 2011.
  
- GOLDSTEIN, Mabel: Diccionario Jurídico Consultor Magno, Editorial Círculo Latino Austral S.A., Buenos Aires Argentina, 2008.
  
- LEY DE MINERÍA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2013.
  
- MADERA GRIJALVA, Eduardo, Estudios de Derecho Tributario, Quito, Ecuador, 1971.
  
- OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008.
  
- PADILLA HERNÁNDEZ, Eduardo, Tratado de Derecho Ambiental, Ediciones Librería Profesional, Primera Edición, Santa Fe de Bogotá – Colombia, 1999.

- RUIZ, Violeta; ZORNOZA PÉREZ, Juan: Sistema Tributario y Constitucional, en Finanzas Públicas y Constitución, Corporación Editora Nacional, Quito – Ecuador, 2004.
  
- UCKMAR, Víctor: Principios Comunes del Derecho Constitucional Tributario, Editorial Temis, Bogotá – Colombia, 2002.
  
- VALDEZ COSTA, Ramón: Curso de Derecho Tributario, Editorial Demalma, Tomo I, Buenos Aires – Argentina, 1996.

## INDICE

PORTADA .....	i
CERTIFICACIÓN .....	ii
AUTORÍA .....	iii
CARTA DE AUTORIZACIÓN .....	iv
DEDICATORIA .....	v
AGRADECIMIENTO .....	vi
TABLA DE CONTENIDOS .....	vii
1. TÍTULO .....	1
2. RESUMEN .....	2
2.1. Abstract .....	4
3. INTRODUCCIÓN .....	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA .....	8
5. MATERIALES Y MÉTODOS .....	42
6. RESULTADOS .....	44
7. DISCUSIÓN .....	62
8. CONCLUSIONES .....	68
9. RECOMENDACIONES .....	70
9.1. Propuesta de Reforma .....	72
10. BIBLIOGRAFÍA .....	76
11. ANEXOS .....	79
ÍNDICE .....	103