



Universidad  
Nacional  
de Loja

# Universidad Nacional de Loja

Facultad Jurídica Social y Administrativa

Carrera de Derecho

**“Análisis jurídico y doctrinario del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos, que se contradice con el Art. 138 y 142 de la Ley de Minería; al establecerse condiciones y obligaciones distintas a la Ley”.**

**Trabajo de Integración  
Curricular, previo a la  
obtención del Título de  
Abogado**

**AUTOR:**

Eddie Patricio Condoy Quichimbo

**DIRECTOR:**

Dr. Fernando Filemón Soto Soto, Mg. Sc.

**Loja - Ecuador**

**2024**

# Certificación



UNL

Universidad  
Nacional  
de Loja

Sistema de Información Académico  
Administrativo y Financiero - SIAAF

## CERTIFICADO DE CULMINACIÓN Y APROBACIÓN DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR

Yo, **Soto Soto Fernando Filemon**, director del Trabajo de Integración Curricular denominado **ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DEL ART. 37 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL DE LOJA NO 0051-2022 SOBRE MATERIALES ÁRIDOS Y PÉTREOS, QUE SE CONTRADICE CON EL ART. 138 Y 142 DE LA LEY DE MINERÍA; AL ESTABLECERSE CONDICIONES Y OBLIGACIONES DISTINTAS A LA LEY**, perteneciente al estudiante **EDDIE PATRICIO CONDOY QUICHIMBO**, con cédula de identidad N° **0705423366**. Certifico que luego de haber dirigido el **Trabajo de Integración Curricular** se encuentra concluido, aprobado y está en condiciones para ser presentado ante las instancias correspondientes.

Es lo que puedo certificar en honor a la verdad, a fin de que, de así considerarlo pertinente, el/la señor/a docente de la asignatura de **Integración Curricular**, proceda al registro del mismo en el Sistema de Gestión Académico como parte de los requisitos de acreditación de la Unidad de Integración Curricular del mencionado estudiante.

Loja, 18 de Agosto de 2023



FERNANDO FILEMON  
SOTO SOTO

F) \_\_\_\_\_  
DIRECTOR DE TRABAJO DE INTEGRACIÓN  
CURRICULAR



Certificado TIC/TT.: UNL-2023-000195

## **Autoría**

Yo, **Eddie Patricio Condoy Quichimbo**, declaro ser autor del presente Trabajo Integración Curricular y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos, de posibles reclamos y acciones legales, por el contenido del mismo. Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja la publicación de mi Trabajo de Integración Curricular, en el Repositorio Digital Institucional–Biblioteca Virtual.

---

**Firma:**

**Cédula:** 0705423366

**Fecha:** 02 de febrero del 2024

**Correo electrónico:** [eddie.condoy@unl.edu.ec](mailto:eddie.condoy@unl.edu.ec)

**Celular:** 0960919721

**Carta de autorización por parte del autor, para consulta, reproducción parcial o total y publicación electrónica del texto completo, del Trabajo de Integración Curricular.**

Yo, **Eddie Patricio Condoy Quichimbo**, declaro ser autor del Trabajo de Integración Curricular denominado: **“Análisis jurídico y doctrinario del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos, que se contradice con el Art. 138 y 142 de la Ley de Minería; al establecerse condiciones y obligaciones distintas a la Ley”**, como requisito para optar el título de **Abogado**, autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que, con fines académicos, muestre la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido en el Repositorio Institucional.

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

La Universidad Nacional de Loja no se responsabiliza por el plagio o copia del Trabajo de Integración Curricular que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, suscribo, en la ciudad de Loja, a los dos días del mes de febrero de dos mil veinticuatro.

---

**Firma:**

<b>Autor:</b>	Eddie Patricio Condoy Quichimbo
<b>Cédula:</b>	0705423366
<b>Dirección:</b>	Loja, Las Pitás 2
<b>Correo electrónico:</b>	<a href="mailto:eddie.condoy@unl.edu.ec">eddie.condoy@unl.edu.ec</a>
<b>Celular:</b>	0960919721

**DATOS COMPLEMENTARIOS:**

**Director de Trabajo de Integración Curricular o Titulación:** Dr. Fernando Filemón Soto, Mg. Sc.

## **Dedicatoria**

El presente trabajo, fruto de mi sacrificio y perseverancia, lo dedico en primer lugar a Dios por haberme facilitado llegar a la conclusión del mismo, guiándome hacia la sabiduría.

Por otra parte, quiero dedicarles a mis padres, Miriam y Patricio, así como a mis hermanos Xavier y Alex, y a mi preciosa hija Isabella y a toda mi familia.

Gracias a su afecto y apoyo constante fueron mi motivación para seguir avanzando sin descanso en mis estudios universitarios, permitiéndome así culminar con éxito mi carrera profesional.

En último lugar, mi reconocimiento se extiende a todas las personas que brindaron su valiosa colaboración para hacer posible la realización de mi Trabajo de Investigación Curricular, siendo este un medio fundamental para mi culminación académica.

**Eddie Patricio Condoy Quichimbo**

## **Agradecimiento**

Expreso mi más sincero agradecimiento, principalmente a Dios por brindarme la fortaleza requerida para llegar a la conclusión exitosa de mi carrera.

Mi agradecimiento a la Universidad Nacional de Loja, Directivos; por permitirme forjarme académicamente en tan prestigiosa institución.

Agradezco a los docentes de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, por aportarme todos los conocimientos indispensables para terminar oportunamente mis estudios competitivos pertinentes a ello.

Extiendo mi especial agradecimiento, al Dr. Fernando Filemón Soto Mg. Sc., director de Trabajo de Integración Curricular, que me orientó durante todo el proceso de la investigación, coadyuvándome a la adquisición eficiente de mis capacidades técnicas profesionales.

**Eddie Patricio Condoy Quichimbo**

## Índice de Contenidos

<b>Portada</b> .....	<b>I</b>
<b>Certificación</b> .....	<b>II</b>
<b>Autoría</b> .....	<b>III</b>
<b>Carta de autorización</b> .....	<b>IV</b>
<b>Dedicatoria</b> .....	<b>V</b>
<b>Agradecimiento</b> .....	<b>VI</b>
<b>Índice de Contenidos</b> .....	<b>VII</b>
Índice de Tablas .....	VIII
Índice de Gráficas .....	VIII
Índice de Anexos.....	VIII
<b>1. Título:</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Resumen</b> .....	<b>2</b>
2.1. Abstract .....	3
<b>3. Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>4. Marco teórico</b> .....	<b>6</b>
<b>5. Metodología</b> .....	<b>86</b>
<b>6. Resultados:</b> .....	<b>89</b>
<b>7. Discusión</b> .....	<b>120</b>
<b>8. Conclusiones:</b> .....	<b>126</b>
<b>9. Recomendaciones</b> .....	<b>128</b>
<b>10. Bibliografía</b> .....	<b>131</b>
<b>11. Anexos:</b> .....	<b>135</b>

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1</b> .....	89
<b>Tabla 2</b> .....	91
<b>Tabla 3</b> .....	93
<b>Tabla 4</b> .....	94
<b>Tabla 5</b> .....	95
<b>Tabla 6</b> .....	97
<b>Tabla 7</b> .....	99

## Índice de Gráficas

<b>Representación Gráfica 1</b> .....	90
<b>Representación Gráfica 2</b> .....	91
<b>Representación Gráfica 3</b> .....	93
<b>Representación Gráfica 4</b> .....	94
<b>Representación Gráfica 5</b> .....	96
<b>Representación Gráfica 6</b> .....	97
<b>Representación Gráfica 7</b> .....	99

## Índice de Anexos

<b>Anexo 11.1. Formato de encuesta:</b> .....	135
<b>Anexo 11. 2. Formato de entrevista:</b> .....	139
<b>Anexo 11. 3. Certificado de Traducción del Abstract</b> .....	140



**1. Título:**

**“Análisis jurídico y doctrinario del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos, que se contradice con el Art. 138 y 142 de la Ley de Minería; al establecerse condiciones y obligaciones distintas a la Ley”.**

## **2. Resumen**

El presente Trabajo de Integración Curricular se concentra en el análisis de una problemática de relevancia en el ámbito jurídico, la cual involucra la contradicción y desobediencia al orden jerárquico de las leyes, específicamente entre la Ley de Minería y la Ordenanza Municipal del Cantón Loja No. 0051-2022, lo que genera inseguridad jurídica y viola el principio de reserva de la ley. Dicha investigación se enfoca en la regulación de la explotación, transporte y comercialización de materiales de construcción en el mencionado cantón de Ecuador, reconociendo su papel fundamental como fuente de ingresos para la población local. La minería artesanal y de pequeña escala, son considerado un régimen especial, que debe ser consolidado y apoyado, por su importancia en el desarrollo de la construcción de obras diversas.

El propósito central radica es respaldar a los concesionarios y trabajadores involucrados en la explotación, transporte y comercio de materiales áridos y pétreos para la construcción en Loja. Para lograrlo, es imperativo establecer un marco legal que asegure la imposición adecuada de condiciones y requisitos por parte del Municipio, así como el cumplimiento de obligaciones por la industria minera. Se ha identificado una discordancia en el Artículo 37 de la Ordenanza Municipal No. 0051-2022, que exige "informes auditados de producción semestrales", en contravención con el Artículo 142 de la Ley de Minería, que prohíbe establecer obligaciones distintas a las ya estipuladas; o sea, solo anuales. Asimismo, se destaca la disposición en el Segundo Artículo innumerado después del Artículo 138, que exige informes de producción deben ser realizados con "declaración juramentada" ante un Notario antes del 31 de marzo anualmente y que no impone sanción alguna ante su no presentación oportuna; es muy fácil el cruce de información tributaria y establecer la justa percepción de los beneficios del Estado, sin necesidad de un Informe Auditado. Con este escenario, el propósito de la investigación es delinear pautas para transformar la normativa municipal, a fin de resolver esta contradicción y lograr una regulación coherente y armonizada.

### **Palabras clave:**

Régimen Especial, Principio, Contradicción, Explotación, Minería, Declaración, Estado, Regulación.

## 2.1. Abstract

This Curricular Integration Work focuses on the analysis of a relevant problem in the legal field, which involves the contradiction and disobedience to the hierarchical order of the laws, specifically between the Mining Law and the Municipal Ordinance of the Canton Loja No. 0051-2022, which generates legal uncertainty and violates the principle of confidentiality of the law. This research focuses on the regulation of the exploitation, transportation and marketing of construction materials in the aforementioned canton of Ecuador, recognizing its fundamental role as a source of income for the local population. Artisanal and small-scale mining is considered a special regime, which must be consolidated and supported, due to its importance in the development of the construction of various works. The central purpose is to support concessionaires and workers involved in the exploitation, transportation and trade of aggregate and stone materials for construction in Loja. To achieve this, it is imperative to establish a legal framework that ensures the adequate imposition of conditions and requirements by the Municipality, as well as compliance with obligations by the mining industry. A discrepancy has been identified in Article 37 of Municipal Ordinance No. 0051-2022, which requires "audited semi-annual production reports", in contravention of Article 142 of the Mining Law, which prohibits establishing obligations other than those already stipulated. ; that is, only annual. Likewise, the provision in the Second Article numbered after Article 138 stands out, which requires production reports must be made with a "sworn declaration" before a Notary before March 31 annually and that does not impose any sanction for their nontimely presentation; It is very easy to cross-reference tax information and establish the fair perception of State benefits, without the need for an Audited Report. With this scenario, the purpose of the research is to outline guidelines to transform municipal regulations, in order to resolve this contradiction and achieve coherent and harmonized regulation

Keywords:

Special Regime, Principle, Contradiction, Exploitation, Mining, Declaration, State, Regulation.

### 3. Introducción

El presente Trabajo de Integración Curricular denominado “*Análisis jurídico y doctrinario del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos, que se contradice con el Art. 138 y 142 de la Ley de Minería; al establecerse condiciones y obligaciones distintas a la Ley*”.

La presente investigación jurídica es de relevante importancia ya que la necesidad de evidenciar el alto costo de los materiales de construcción, llamados también áridos y pétreos, en la ciudad de Loja, fruto de los altos costos de transporte desde largas distancias con enormes pesos; cuando en el cantón Loja existen muchos lugares donde fue y es posible extraer o explotar materiales de construcción, ya sea en los lechos o playas de ríos o quebradas y también en canteras. Luego de que me enteré que desde hace unos 15 años atrás, desde la Alcaldía del Dr. José Bolívar Castillo, y que se mantuvieron en las alcaldías subsiguientes, se continúan obligando a cumplir exigencias, requisitos y condiciones arbitrarias y abusivas a los concesionarios de materiales de construcción; lo que ha generado que de 60 concesiones hoy solamente se mantengan en actividad 6. Y que todo el material de construcción para la obra pública y privada viene y es transportado del cantón Catamayo y del cantón Zamora. Es por ello que, al revisar la Ordenanza, la Ley de Minería, y mantener conversaciones con personas que aún explotan materiales de construcción en Loja, me explicaron que especialmente tienen problemas por la exigencia semestral de los Informes de Producción Auditados, cuando éstos deberían ser presentados, conforme a la Ley de Minería, en forma anual. Además de ello, sino se presentan oportunamente se impone una multa de un salario mínimo vital y se procede a declarar la extinción de los derechos mineros por caducidad, sanciones que no están contempladas en la Ley de Minería, y que están vigentes y constantes en la Ordenanza No. 0051-2022.

En el presente Trabajo de Integración Curricular, se verifica un objetivo general que consiste en: “Realizar un análisis jurídico y doctrinario del art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos para establecer la contradicción con los Art. 138 y Art. 142 de la Ley de Minería; al establecer condiciones y obligaciones distintas a la ley, vulnerando el principio constitucional del orden jerárquico de aplicación de las normas”.

Además, se verifico los objetivos específicos que se detallan a continuación: primero objetivo específico; “Determinar y demostrar a través de una investigación de campo que la Ordenanza Municipal sustitutiva para regular, autorizar y controlar la explotación, transporte, tratamiento y almacenamiento de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagunas y canteras en el cantón Loja, No. 005-2022, si es correcta su aplicación o perjudica los intereses y no garantiza el trabajo de los concesionarios mineros que extraen materiales de construcción en el Cantón Loja”; segundo objetivo específico consiste en: “A través de un estudio doctrinario jurídico establecer la obligatoriedad de la Ordenanza Municipal No. 005-2022, respecto al principio constitucional de la aplicación jerárquica de las normas y la Ley de Minería en lo referente a los informes de producción de materiales de construcción”; tercer objetivo específico: “Presentar algunos lineamientos propositivos que permitan establecer las acciones de control de legalidad y constitucional pertinentes, que solucionen las condiciones y exigencias del Municipio de Loja; que se respete el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho al trabajo, la sostenibilidad económica de la actividad minera”.

La presente investigación se encuentra estructurada de la siguiente manera, de un marco teórico en donde se encuentra relacionado a la Ley de Minería como su etimología, origen, tipos, clasificación, fases de actividad minera; de tal manera me base para realizar el presente trabajo me base en la Constitución de la Republica del Ecuador, Derecho a la Seguridad Jurídica, Derecho al Trabajo, Derecho al Debido Proceso.

Además, se utilizaron materiales y métodos que sirvieron para la obtención de información, así mismo las técnicas de la encuesta y entrevistas, estudio de casos que contribuyeron con la información óptima y pertinente para fundamentar el presente Trabajo de Integración Curricular. En su parte final del trabajo de investigación se expone las conclusiones y recomendaciones mismas que se lograron extraer durante todo el desarrollo de la investigación.

Por otro lado, la presente investigación Socio-Jurídico, por la relevancia social y legal que la misma conlleva, aspiro que sirva de fuente de consulta para los estudiantes y profesionales del Derecho, que pretendan conocer lo referente a esta problemática.

## **4. Marco teórico**

### **4.1. Minería**

La minería es una importante actividad económica de extracción y explotación para la producción selectiva de minerales y otras sustancias del suelo y subsuelo en forma de canteras, yacimientos o en playas de río. De esta actividad consiguen retribuciones económicas y existe una clasificación de la minería, la cual consiste en metálicos, no metálicos y materiales de construcción, producto de las actividades mineras en su mayoría son los que se busca para su comercialización.

Los minerales metálicos son aquellos que usualmente se conocen como metales preciosos, estos podrían ser el oro, cobre y plata, además, este grupo de minerales es el más buscado en los yacimientos de extracción minera, debido a su alto valor en el mercado y su alta rentabilidad. Por otra parte, los minerales no metálicos son los que están destinados a una tarea muy diferente a la de extraer los metales preciosos, aunque estos tienen una gran importancia como materia prima, ya que a partir de ellos se elaboran varios productos industriales, así como, en gran parte, están destinados a la construcción, como lo es la arena, materia prima del cemento, arcilla, etc. Dentro de este grupo de minerales caben también las piedras preciosas, las cuales tienen un alto valor en el mercado debido a su baja probabilidad de ser encontrada, lo que provoca su escasez, claros ejemplos son los diamantes, gemas, ámbar, etc. Y un tercer grupo son los materiales de construcción, que los define el Reglamento General de la Ley de Minería

Art. 45: “Materiales de construcción.- Se entenderán como materiales de construcción a las rocas y derivados de las rocas, sean estas de naturaleza ígnea, sedimentaria o metamórfica tales como: andesitas, basaltos, dacitas, riolitas, granitos, cenizas volcánicas, pómez, materiales calcáreos, arcillas superficiales; arenas de origen fluvial o marino, gravas; depósitos tipo aluviales, coluviales, flujos laharíticos y en general todos los materiales cuyo procesamiento no implique un proceso industrial diferente a la trituración y/o clasificación granulométrica o en algunos casos tratamientos de corte y pulido, entre su explotación y su uso final y los demás que establezca técnicamente el Ministerio Sectorial previo informe del Instituto de Investigación Nacional Geológico, Minero, Metalúrgico. Para los fines de aplicación de este Reglamento se entenderá por cantera al

depósito de materias de construcción que pueden ser explotados, y que sean de empleo directo principalmente en la industria de la construcción. El volumen de explotación de materiales de construcción será el que se establezca en la autorización respectiva (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009)

El Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia en su glosario técnico minero nos da una noción muy acertada de lo que es la minería:

“Minería, ciencia, técnicas y actividades que tienen que ver con el descubrimiento y la explotación de yacimientos minerales. Estrictamente hablando, el término se relaciona con los trabajos subterráneos encaminados al arranque y al tratamiento de una mena o la roca asociada. En la práctica, el término incluye las operaciones a cielo abierto, canteras, dragado aluvial y operaciones combinadas que incluyen el tratamiento y la transformación bajo tierra o en superficie.” (Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, 2016, pág. 108).

La minería es una de las actividades más antiguas de la Humanidad, es la obtención selectiva de materiales de la corteza terrestre; desde el principio de la Edad de Piedra, hace 2,5 millones de años o más, siendo la principal fuente de materiales para la satisfacción de sus necesidades. Al principio, era una actividad, muy rudimentaria, de desenterrar el sílex u otras rocas, de los yacimientos de la superficie, para pasar a excavaciones profundas; así la minería de superficie se remonta a épocas mucho más antiguas que la agricultura.

Los diferentes materiales encontrados en la actividad minera están destinados a varios usos de diferentes tipos, su principal objetivo es la comercialización y así lograr una fuente de ingresos que pueda cubrir con los montos invertidos en las diferentes fases y, obtener ganancias para que así, la actividad minera pueda ser rentable. Esta actividad ha estado presente en la humanidad desde tiempos lejanos, durante el trayecto de la actividad minera se ha ido instaurando más y mejores técnicas de extracción que han intentado mejorar la extracción y bajar el impacto que se tiene en la naturaleza.

#### **4.1.1. Etimología de la palabra minería.**

La palabra minería está referida a la capacidad de una persona a trabajar o laborar, las minas, es decir, modificar la capa de la tierra a fin de beneficiarse de los metales

encontrados. Así también, se puede referir al grupo de operadores que utilizan su tiempo en esta actividad con fines económicos. (Cabanellas de Torres, 2008.).

La palabra minería significa “trabajo de extracción de minerales de las minas, conjunto de personas que trabajan en ello”. La palabra minería está construida por el sufijo “ia” que significa conjunto, cualidad, el sufijo está sobre la palabra “minero”, “mina” y del francés mine que significa “lugar donde se extrae un mineral”. El principal objetivo de la extracción minera, o en su palabra comúnmente utilizada, minería, es la extracción de los minerales en los depósitos, canteras, playas aluviales o yacimientos, estos materiales se forman en los diferentes procesos geológicos que lleva a cabo una roca, es así que cuando comienza a aglomerarse o desunirse, en un porcentaje mucho más elevado a lo que se consideraría normal surgen un yacimiento rico, el cual puede ser considerado para la posterior explotación minera.

#### **4.1.2. Origen de la minería.**

La minería ha surgido en la humanidad desde tiempos inmemorables, y no se conoce con exactitud la fecha del nacimiento de la minería como actividad en el ser humano, esta puede haberse suscitado desde tiempos prehistóricos. El surgimiento de la minería podría ser la necesidad de poder encontrar rocas para realizar actividades, ya sea de caza, construcción, agricultura, etc. (Reseña Histórica. (2020, 12 de septiembre).

En el Ecuador la minería ha venido teniendo presencia desde épocas muy antiguas, el claro ejemplo son que con las diferentes herramientas sean construido la gran parte de las culturas precolombinas. La llegada de los españoles al territorio inexplorado que era dominado por las culturas antiguas traería consigo también el término de “minería” ya que con la colonización se comenzaría de manera oficial con las exploraciones y explotaciones de materiales en los yacimientos mineros. Si se habla de la minería relativamente moderna, en el año de 1897 se da la primera solicitud de poder iniciar con las explotaciones mineras, es así que la compañía Southern American Development Company (SADCO) solicitaría el permiso del yacimiento minero que se encuentra en Zaruma, este control para la explotación se daría hasta el año de 1950. Está claro que con las primeras exploraciones y explotaciones mineras las regulaciones que controlarían estas extracciones no serían las más óptimas.



La falta de una legislación que ampare, controle y regule la actividad minera especialmente de los materiales de construcción, trae consigo un descontrol en los diferentes procesos de extracción de recursos, así como un rechazo por parte de la Sociedad hacia esta actividad por la falta de información que se tiene, y también provocaba que las concesionarias mineras no tenían un control en sus actividades, dando como resultado una extracción poco profesional y con consecuencias ambientales a corto y largo plazo. Uno de los principales ejes que aún permanece en la actualidad es el dominio del Estado sobre los materiales de construcción que se encuentren en los yacimientos, canteras o playas aluviales, esta noción proviene de la Ley de Minería del año 1937, y que en el año de 1991 fue articulado y mejorado, calificando a la actividad de extracción de utilidad pública, es decir, todos los yacimientos serán de patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado ecuatoriano.

#### **4.1.3. Tipos de minería.**

La actividad minera en la actualidad ha avanzado, a lo largo de los años se han implementado nuevas y mejores técnicas para extracción de recursos naturales no renovables. La minería de los materiales de construcción comprende un eje económico fundamental para el país, ya que genera una gran cantidad de dinero, que va a beneficiar a la Sociedad en general.

La minería subterránea es la minería dedicada a la explotación de los recursos que se encuentran bajo la superficie de la Tierra, en el interior a través de túneles, ya sean verticales u horizontales o de rampas de acceso que unen diferentes niveles, por debajo de las capas superficiales de la corteza terrestre, con la extracción de materia que será destinada a la posterior refinación y comercialización para su aprovechamiento económico (Banco Central del Ecuador, 2015).

Este tipo de minería, por sus altos costos no es rentable, para sacar materiales de construcción.

La minería de superficie corresponde al tipo de minería que explota canteras, y en algunos casos primero se debe retirar el material estéril que se encuentra sobre la mina, es lo opuesto a la minería subterránea y, en muchos sentidos, es más apropiado en términos de la psicología del trabajador, la maquinaria utilizada y los costos operativos. Se desarrolla sobre la superficie de la Tierra, de manera progresiva por capas o terrazas en terrenos

previamente delimitados, este tipo de minería se aplica en sitios donde los minerales están a poca profundidad (ARCOM, 2015, pág. 2).

La minería aluvial no aurífera, es una actividad económica que aprovecha los materiales depositados en terrazas de arena, piedra, grava, en las planicies o playas, conocidos como lechos de ríos. Estas condiciones geológicas permiten a los mineros especialmente artesanos y pequeños, utilizar habilidades básicas y trabajos no tan exigentes y calificados para extraer más fácilmente los materiales.

Comprenden actividades y operaciones mineras realizadas en riberas o cauces de los ríos; también se emplean métodos de minería aluvial para la extracción que constituyen pequeñas plataformas sedimentarias o mesas de un valle fluvial por los propios sedimentos del río (ARCOM, 2015, pág. 2).

Requiere menos inversión para la puesta en marcha y los costos operativos son más bajos que la minería subterránea, se puede afirmar que la minería aluvial contempla un tipo de minería muy efectivo, este tipo de minería se va a desarrollar en sitios que se encuentren cerca de ríos, así también, en las llamadas terrazas o playas, las cuales servirán como depósitos para los minerales que se encuentren en los cauces de ríos. Este tipo de minería por su inversión inicial es muy bajo respecto a otros tipos de minería, además de que la utilización de una maquinaria pesada y sofisticada no es netamente necesaria para su desarrollo, lo que provoca que la mano de obra e instrumentación necesaria sea muy baja, y así, la parte de beneficio económico no será muy alta.

La minería por canteras o por paredones, es otro tipo de minería que es utilizado para la explotación de materiales de construcción, se utiliza maquinaria especializada para realizar cortes en la corteza de la tierra de manera vertical para la posterior extracción, es un método de explotación en fajas verticales, o por bloques, que son cortadas por medios mecánicos con taladros o voladuras a lo largo de fisuras, caras o paredes. (ARCOM, 2015, pág. 3).

Las herramientas perforan un agujero en la roca por la acción de gran empuje, con un taladro de percusión, penetran en la roca, creando un impacto continuo de alta frecuencia y energía.

La minería de dragado, que se realiza para profundizar los lechos o cauces de los ríos, especialmente para evitar inundaciones o represamientos, y de donde se extraen grandes cantidades de materiales de construcción. Estas operaciones de minería son en ríos de aguas

profundas, aunque también se hacen en pequeñas quebradas que en invierno arrastran materiales y pueden causar daños por su acumulación en las partes bajas de los terrenos o carreteras. Son depósitos cuyos sedimentos se dragan, lo que permite obtener materiales mediante una draga en una barca especialmente, o maquinaria preparada para remover el lecho del río, los cuales posteriormente, mediante técnicas adecuadas, serán extraídos y aprovechados por las diferentes concesiones mineras autorizadas (ARCOM, 2015, pág. 2).

Se afirma que la minería de dragado es una actividad de altísima factibilidad, debido a que los costos operacionales de este tipo de extracción de recursos mineros es uno de los más bajos y de los menos riesgosos.

#### **4.1.4. Clasificación de la minería.**

La minería es algo más que excavar, ya que también se somete al material extraído a varios métodos de clasificación, separación o criba, así como hasta que su procesamiento para que sea económicamente viable. La clasificación que se le da en Ecuador, a partir de la aparición de la Ley de Minería en el año 2009, y se ha dado por el volumen de explotación, así tenemos:

La Minería Artesanal o de Sustento, en el Ecuador representa una actividad económica que ha sido fuente de empleo para cientos de personas, esto ha generado directa o indirectamente un beneficio para las comunidades que realizan la actividad artesanal minera. Esta actividad es desarrollada principalmente con métodos poco técnicos y en condiciones precarias, debido a la falta de conocimiento por parte de las personas. Estipulada en el Artículo 134 de la Ley de Minería es:

“Comprende y se aplica a las unidades económicas populares, los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos que realicen labores en áreas libres. Las actividades en minería artesanal se caracterizan por la utilización de maquinarias y equipos con capacidades limitadas de carga y producción de conformidad con el instructivo aprobado por el directorio de la Agencia de Regulación y Control Minero destinados a la obtención de minerales, cuya comercialización en general permita cubrir las necesidades de la comunidad, de las personas o grupo familiar que las realiza, únicamente, dentro de la circunscripción territorial respecto de la cual se hubiere otorgado el correspondiente permiso. Por su naturaleza, las actividades de minería artesanal, no están sujetas al pago de

regalías ni de patentes, pero sí sujetas al régimen tributario, para garantizar los ingresos que corresponden al Estado (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009).

La actividad minera artesanal y de sustento no está sujeta al pago de regalías pues no cumple con parámetros de extracción de gran escala, más bien, son actividades artesanales para personas que realizan las actividades extractivas en una escala mucho menor sin percibir grandes retribuciones económicas.

La minería artesanal es una actividad minera informal desarrollada con recursos limitados, los minerales se extraen de forma artesanal y manual. Los mineros ecuatorianos son personas que trabajan con herramientas y equipos sencillos sin el uso de tecnología o maquinaria pesada, o de gran caballaje de potencia. La mayoría de ellos son personas sin formación académica que desarrollan estas actividades en situaciones extremadamente duras y peligrosas y a veces tienen impactos ambientales significativos, debido principalmente a la falta de conocimiento y capacitación.

La Pequeña Minería, su definición se encuentra estipulada en el Artículo 137 de la Ley de Minería, en el cual se establece que:

“Se considera pequeña minería aquella que, en razón de las características y condiciones geológico mineras de los yacimientos de sustancias minerales metálicas, no metálicas y materiales de construcción, así como de sus parámetros técnicos y económicos, se hace viable su explotación racional en forma directa, sin perjuicio de que le preceden labores de exploración, o de que se realicen simultáneamente las labores de exploración y explotación. A las características y condiciones geológico-mineras de los yacimientos, mencionados en el inciso anterior, aptos para el desarrollo de labores en pequeña minería, y diferentes a actividades mineras en mayor escala, les son inherentes las que correspondan al área de las concesiones, al monto de inversiones, volumen de explotación, capacidad instalada de beneficio o procesamiento, y condiciones tecnológicas, de acuerdo con las normas del Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería y Minería Artesanal.” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009).

En definitiva es definida por su volumen de procesamiento y producción, monto de inversiones, capital y condiciones tecnológicas, se trata de operaciones mineras artesanales de

pequeña escala que carecen de estudios de factibilidad y poca planificación, son principalmente actividades formales para la extracción realizadas con técnicas básicas, con pocas técnica, o maquinaria, por individuos, grupos o comunidades, que se practican y suelen tener problemas de adherencia formal; con menos requisitos regulatorios, dependiendo de la capacidad del titular de los derechos mineros, ya que normalmente generan pequeñas cantidades de producción y facturación.

La Mediana minería, la que ya no es para extraer materiales de construcción sino de minerales metálicos y no metálicos, se la define en el título agregado por

Ley de Minería como: "...aquella que, en razón del tamaño de los yacimientos dependiendo del tipo de sustancias minerales metálicas y no metálicas, se ha llegado a cuantificar reservas que permitan efectuar la explotación de las mismas por sobre el volumen de procesamiento establecido para el régimen especial de pequeña minería y hasta el volumen establecido en los artículos siguientes.

Podrán optar por la modalidad de mediana minería, quienes, habiendo iniciado sus operaciones bajo el régimen de pequeña minería, en la evolución de sus labores simultáneas de exploración y explotación hubieren llegado a la cuantificación de recursos y reservas mineras que permitan el incremento de la producción (Ley de Minería, 2013).

Es la escala de producción de la actividad minera con la utilización de máquinas y herramientas para las labores extractivas, procesamiento y beneficio de mineral. Las instalaciones que poseen podrán ser móviles o fijas, con un volumen de inversión, tecnología y producción muy superior al generado por la pequeña minería, en sitios con capacidad definida por un estudio de factibilidad y planes para recuperar minerales metálicos y no metálicos, capacidad de conversión para obtener productos extraídos comerciales y una fuerza laboral compuesta por una fuerza laboral interna estructurada en capacidad de procesamiento y facturación.

La Minería en Gran Escala, la Ley de Minería, establece que la minería a gran escala: "se considera minería a gran escala, aquella que supere los volúmenes máximos establecidos para la modalidad de mediana minería" (Ley de Minería, 2013).

Generalmente se trata de una persona jurídica extranjera, con gran acceso a capital y tecnología, incluso en la industria minera, dedicada a la exploración, desarrollo y beneficio directo

de minerales, explotación minera; de una mayor inversión, tecnología y producción que la de la mediana minería, utilizando gran maquinaria y enormes herramientas para la extracción, procesamiento y aprovechamiento de minerales. Un tipo de minería a gran escala es la minería de superficie, en la que:

“grandes empresas transnacionales extraen y explotan grandes cantidades de oro, cobre, plata y otros minerales. Para extraer el mineral, las excavaciones se realizan a una profundidad de 300 o incluso 500 metros. Si bien las autoridades reconocen las consecuencias irreversibles de la mina, su etapa de extracción apenas comienza” (Vásconez & Torres, 2018).

La mayoría de los proyectos importantes duran entre 10, 40 y más años, después de lo cual las empresas mineras cierran minas y buscan nuevos proyectos.

#### **4.1.5. Fases de la actividad minera**

El Artículo 27 de la Ley de Minería establece las fases a las cuales la actividad minera se ve sometida, dichas fases cumplen un papel fundamental en el aprovechamiento que se le da a los minerales en el país para la posterior obtención de recursos económicos.

En primer lugar, tenemos la Prospección que es la etapa de búsqueda de materiales de construcción explotables en un área determinada, se busca lograr un conocimiento general del área de interés, encontrar las características de los depósitos y conocer su tamaño. Esta fase se enfoca en encontrar áridos y pétreos relativamente cerca de la superficie utilizando métodos de exploración directos como la topografía y los mapas geológicos correspondientes que se utilizan para ubicar los depósitos. Por lo general son afloramientos de rocas en terrenos superficiales y arenas, gravas o piedras en una playa de río. A los cuales se hace un análisis físico y químicos, para saber la dureza del material y que no contenga sulfatos u óxidos que puedan dañar las construcciones o proyectos, en definitiva, son para obtener información sobre la calidad, cantidad, distribución y origen de las rocas o depósitos expuestos por aluvión. La localización de esta área de interés es de suma importancia, ya que de ello dependerá el beneficio económico de las personas dedicadas a la actividad minera.

La exploración es la etapa donde se realizan trabajos más detallados, aquí se determinan las dimensiones del depósito y se define el modelo del depósito en términos de forma del depósito,

ley del mineral y valor del depósito. Según el Dictionary of Geological Terms, la exploración es designada como la:

“búsqueda de depósitos de minerales útiles o de combustibles fósiles. En este diccionario no se distingue entre exploración y prospección. El término 'minerales útiles' se refiere a minerales económicamente valiosos.” (Bates & Jackson, 1984).

La exploración se centra en el reconocimiento detallado de los depósitos de mineral descubiertos durante la fase de exploración, con las dimensiones exactas y el enriquecimiento de los depósitos minerales; por ello en materiales de construcción no se la utiliza, y se pasa directamente a la otra fase, que es la explotación.

El Beneficio, Fundición y Refinación, que son procesos industriales de transformación, en materiales de construcción, tampoco son usados; ya que en estas fases se determina la concentración del mineral y la extracción del oro, así el fundir, purificar o refinar los metales, mediante el uso de procesos físicos y químicos; así como los procesos de separación, molienda, trituración, mezcla y homogeneización, lavado, concentración y otras operaciones análogas a las que son sometidos los minerales extraídos para su posterior conversión y aprovechamiento para obtener un producto útil o valioso. Las operaciones básicas que se realizan en las operaciones mineras son la limpieza, reducción, clasificación, homogeneización, concentración, secado, moldeado y separación, hidrometalurgia, pirometalurgia, separación selectiva de los metales minerales a procesar, uso de soluciones acuosas que permiten separar sólido y líquidos. Ciminelli, V. S. T. (2007). Hidrometalurgia. CETEM/MCT.

Es la obtención de los metales mediante el uso de operaciones por vía seca, las cuales se realizan a altas temperaturas entre productos en estado sólido, líquido o gaseoso” (Muñoz Portero, 2016).

La refinación consiste en el proceso destinado a convertir los productos metálicos en metales de alta pureza (Ley de Minería, 2013, pág. Art. 27).

Es la operación industrial final en la que se separa la cantidad restante final de impurezas, el proceso de extracción principal generalmente se concentra y la mayoría de los componentes metálicos valiosos se separan de los lotes de materiales económicos relevantes y luego se

recuperan. Generalmente se considera que el proceso de refinación está separado del proceso de extracción, donde las dos plantas a menudo están separadas en gran medida y el metal crudo se transporta de la fundición a la fundición para el procesamiento final. Esto suele ser práctico debido a la importante reducción de volumen lograda en la operación de fundición al eliminar la mayoría de las impurezas de la ganga en forma de escoria.

La Comercialización, es otra fase de la actividad minera y que, si se realiza respecto a los materiales de construcción, desde luego después de su transporte y almacenamiento o depósito en lugares especiales destinados a ello, de acuerdo a la oferta y la demanda durante un tiempo, de tipos y cantidades que requiere la industria de la construcción.

El artículo 27 de la Ley de Minería establece que la comercialización de los recursos mineros “consiste en la compraventa de minerales o la celebración de otros contratos que tengan por objeto la negociación de cualquier producto resultante de la actividad minera” (Ley de Minería, 2013, pág. Art.27).

La comercialización incluye genéricamente diversos elementos y depende del aprovisionamiento del producto, la producción disponible, la venta o negociación directa, y la logística, entrega oportuna y adecuada.

Cierre de Mina, que, en la Ley de Minería, específicamente en su artículo 27 se establece que consiste en:

“el término de las actividades mineras y el consiguiente en el desmantelamiento de las instalaciones utilizadas en cualquiera de las fases referidas previamente, si no fueren de interés público, incluyendo la reparación ambiental de acuerdo al plan de cierre debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente” (Ley de Minería, 2013, pág. Art.27).

Y al cual está obligado de cumplir el concesionario minero que extrae materiales de construcción, es la etapa final de vida de una concesionaria minera, en la cual, mediante procesos rigurosos, se debe finalizar con el proceso de extracción, dejando, en lo mayor posible, saneado cualquier tipo de afectación a la capa de la tierra que fue trabajada. Un ejemplo de cierre integral de faena posterior al nuevo régimen ambiental aplicable a la minería en la Argentina es el de Mina Ángela, localizada en Chubut, en las cercanías de Gastre.



El plan de cierre incluyó:

Una auditoría ambiental, cálculo de los requerimientos de cierre, estrategias de remediación, programa de muestreo de suelo y agua, análisis hidrológico de los arroyos Clara Natividad y Las Minas, evaluación del drenaje de roca ácida, cubierta de los relaves, métodos de sellados de boca mina, cierre de piques y chimeneas y retiro de residuos peligrosos (Parravinici, 2015, pág. 3).

De acuerdo a Parravacini el cierre de la mina es un cierre de mina óptimo, incluye varios estudios que permiten remediar el impacto ambiental que produjo la continua extracción a lo largo de los años.

#### **4.2. Seguridad Jurídica**

El respeto a las normas jurídicas claras, pertinentes y previamente positivizadas en la normativa ecuatoriana es la base de un estado constitucional de derechos, este respeto nos brinda una seguridad jurídica amplia frente a los posibles atentados y transgresiones por parte del poder.

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Sobre este derecho, la Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición en la sentencia No. 004-12-SEP-CC ha expresado que:

“En la medida en que el derecho a la seguridad jurídica implica el respeto a las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, toma la forma de principio de protección de la confianza de los actos que saben ordenados, prohibidos y/o permitidos. De esta manera, las autoridades públicas, entre quienes se encuentran las autoridades jurisdiccionales, durante su tarea de administrar justicia, son quienes están esencialmente encargadas de velar por el cumplimiento de la seguridad jurídica, entendida como la certeza positiva y práctica del derecho... La seguridad jurídica consiste en la expectativa razonablemente fundada de las personas, respecto a las consecuencias de los propios actos y de los ajenos, en relación a la aplicación del derecho; en este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, al sostener en la sentencia No. 061-13-SEP-CC que

el cumplimiento del derecho a la seguridad jurídica hace posible la certeza normativa y en consecuencia, la generación de confianza en el pleno ejercicio de los demás derechos constitucionales...) A través de la seguridad jurídica se garantiza a la persona la certeza y existencia de un operador jurídico competente para que lo defienda, proteja y tutele sus derechos. En este contexto, la seguridad jurídica es el imperio de la ley y la Constitución, el Estado de Derechos donde se regula y se racionaliza el uso de la fuerza por el poder” (Corte Constitucional, 2012, pág. 3).

En definitiva, en respeto a la seguridad jurídica, todas las autoridades siendo estas las judiciales y administrativas, están llamadas a respetar la normativa vigente la cual da previsibilidad de las consecuencias de todo acto jurídico; y como tal en el estado de derecho es un componente del debido proceso, tanto judicial como administrativo; ya que el Artículo 3 de la Constitución señala que:

“Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falla de norma jurídica para justificar violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar reconocimiento.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. Art.3).

Igualmente, el Art. 76 numeral I de la Constitución de la República del Ecuador señala que “corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. Art. 73).

Las normas establecidas en el Código Orgánico Administrativo, COA, expresa los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público, encontrándose entre ellos en el Art. 2 que señala que en materia administrativa, se aplicarán los principios previstos en la Constitución, en los instrumentos internacionales y dicho Código; al igual que en el Art. 4 donde se señala acerca de las actuaciones administrativas la cuales aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíbe las

dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales, en cuya previsibilidad de los actos jurídicos y por ende en seguridad jurídica tenemos las reglas del procedimiento administrativo para expedir los actos administrativos en general y especialmente los que inciden en los derechos constitucionales de las personas como es el caso donde se ve implicado el patrimonio o propiedad.

### **4.3. Derecho al Trabajo**

El derecho al Trabajo está íntimamente relacionado con la realización de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida digna, a la vivienda ya la libertad. Asegurar que el ejercicio pleno del derecho al trabajo se extienda a otras actividades fuera del trabajo. En este contexto, el derecho al trabajo adquiere un significado trascendente en cuanto posibilita que los trabajadores se desarrollen de manera integradora tanto en ámbitos específicos como en dimensiones sociales. Por lo tanto, el trabajo debe ser visto como una fuente de ingresos económicos y una fuente de realización personal y profesional. Esto permite a los trabajadores concretar sus proyectos de vida y planes familiares.

Son por tanto estos elementos fundamentales los que dan protección constitucional al derecho al trabajo, y conlleva la obligación del Estado de protegerlo. El Estado garantizará el derecho al Trabajo,

“se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores “ (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. Art. 325).

Dicho esto, se puede observar que el Derecho Constitucional al Trabajo debe ser protegido a toda costa. La extracción de materiales de construcción, su transporte y comercialización, es un arduo trabajo, que se constituye como una actividad económica realizada por familias enteras, donde laboran mujeres y niños inclusive; que es realizada con un fin en goce de este derecho es claro que deber ser protegido y otorgar una posibilidad a la persona que realiza esta actividad para que pueda tener una actividad económica para satisfacer sus necesidades.

#### **4.3.1 Desarrollo Humano**

Las políticas de desarrollo impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, durante las décadas de los setenta y ochenta, no solo provocaron un deterioro del medio ambiente, sino de las condiciones de vida de millones de personas.

Frente a las críticas hechas desde diversos sectores a las políticas de ajuste, en 1987 UNICEF mediante la publicación del informe llamado “*Ajuste con rostro humano*” hizo un llamado de atención a los organismos multilaterales, proponiendo la necesidad de que los procesos de ajuste estuvieran acompañados de mecanismos y estrategias de lucha contra la pobreza y de protección a grupos de la población que tienen que enfrentar mayores privaciones sociales y económicas.

Durante la crisis y los ajustes de la década del 80, la concentración del ingreso aumentó aún más. Casi todos los países latinoamericanos experimentaron una aguda redistribución del ingreso en esa década de crisis, ajustes y reformas, en la mayoría de los casos con un saldo neto regresivo al final de la década (Altimir, 1999).

En este documento se defiende las medidas de ajuste, pero condicionándolas a que la población tenga cubiertas sus necesidades básicas de nutrición, salud y educación. La implementación de políticas para paliar los efectos negativos del ajuste en el crecimiento de la pobreza por parte de los organismos multilaterales, se denominó la “*dimensión social del ajuste*”, lo cual se vio especialmente plasmado en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1990, donde aparece el concepto de desarrollo humano, basado en la propuesta teórica de Amartya Sen, que entre otras cosas, plantea que la concepción de desarrollo debe superar la idea de acumulación de riqueza. Para él no es sensato concebir el crecimiento económico como un fin en sí mismo, ya que el desarrollo tiene que procurar sobre todo mejorar la vida de las personas y garantizar las libertades (Amarty, 2000).

La noción de desarrollo humano se incluyó a partir de los años noventa, en las políticas de los organismos de crédito multilateral, que comenzaron a promocionar estrategias de “*defensa de los pobres*”. Las instituciones financieras internacionales reconocen que las reformas económicas necesarias para lograr el esperado crecimiento económico, tiene en un determinado momento un elevado costo social, por lo que es necesario proveer redes de seguridad para las personas que tienen menos capacidad para resistir. La propuesta de apertura de mercado impulsada desde estas

instituciones, estima que después de un primer momento de incremento de pobreza y desigualdad provocadas por la reducción de la inversión social,

“las políticas de estabilización y de liberalismo económico llevarán a restablecer equilibrios y producirán cambios estructurales, que, a su vez, pueden suscitar la recuperación de un crecimiento óptimo de la producción” (Valier, 1994).

Bajo esta concepción, los Estados sin dejar de lado las políticas de ajuste, las matizan mediante la implementación de políticas focalizadas, que operan seleccionando poblaciones potencialmente vulnerables frente a medidas como, la reducción del gasto social, y destinando a estos grupos poblacionales ciertos “*beneficios*” que pueden tomar diversos nombres y formas, como bonos, subsidios, etc. Amartya Sen insiste en que esta concepción de desarrollo posibilita que los seres humanos se conviertan en “*agentes*”, es decir, en seres capaces de generar cambios, pero además viabiliza la expansión de las capacidades personales, para poder elegir la forma en que se desea vivir. Según este autor, es posible potenciar esas capacidades personales por medio de medidas públicas, las cuales pueden ser a su vez influidas por el uso de las capacidades de participación de las personas (Amarty, 2000).

Al referirse a la participación y libertades políticas, destaca la oportunidad que deben tener las personas para decidir quienes los deben gobernar y bajo que principios, pero también la posibilidad de investigar y cuestionar a las autoridades de gobierno, así como el ejercicio de la libertad de expresión política y de prensa:

“Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo” (Amarty, 2000).

Adicionalmente plantea que las libertades políticas deben estar relacionadas con las oportunidades sociales, los servicios económicos, las garantías de transparencia y la seguridad de protección, porque se complementan y se refuerzan mutuamente, interrelación que es necesaria comprender cuando se analiza la política de desarrollo. Sin embargo, desde una posición contraria se considera que, frente al desprestigio de la noción dominante de desarrollo, el concepto de

desarrollo humano es solamente una nueva adjetivación del mismo, ya que no cuestiona aspectos estructurales del desarrollo económico.

Las críticas están principalmente dirigidas a poner en evidencia que las medidas focalizadas, no han solucionado la situación de pobreza de más de la mitad de la población de nuestros países, y más bien ha generado una relación clientelar con el Estado. En este sentido Jaques Valier advierte que un clientelismo puede esconder otro, pues si el Estado desatiende sus responsabilidades, puede llevar a que éste se haga débil en algunas regiones en las cuales el clientelismo estatal puede ser sustituido por el clientelismo de poderes privados. Así mismo, observa que las políticas de beneficencia tienen como objetivo aumentar el control social sobre grupos de personas excluidas, y asegurar de este modo la legitimidad del Estado (Valier, 1994: 41 a 44).

Puesto que la pobreza en el marco de una desigualdad creciente ha sido considerada como “...una amenaza para la estabilidad social y política” (Lustig & Arias, 1997).

Por otro lado, quienes defienden el concepto de desarrollo humano han incorporado las preocupaciones alrededor de la participación en esa noción, bajo la consideración que es un derecho humano que forma parte intrínseca de este concepto de desarrollo, y además reconociendo que el desarrollo humano no solo aborda problemas sociales, económicos y tecnológicos, sino también problemas institucionales y políticos. En este sentido:

Se establece que en gran medida el fracaso del desarrollo se debe al fracaso de la gobernabilidad, que se refleja en una crisis de gestión pública. Frente a esto, la participación es vista como uno de los mecanismos que provocaría mayor efectividad en las instituciones y en las normas, para garantizar la protección de los derechos humanos, pero también para que los mercados funcionen (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002).

A esto se ha denominado gestión para el desarrollo humano, que no se limita a verificar si las normas e instituciones son justas, sino a establecer si todas las personas pueden opinar respecto a su funcionamiento. La participación ciudadana se verifica en diferentes niveles de decisión política y a través de diferentes mecanismos, como consultas, aportes en la formulación de políticas públicas, evaluación de servicios públicos, etc.

“La gestión para el desarrollo humano consiste, en parte, en disponer de instituciones y normas eficaces que fomenten el desarrollo, haciendo que los mercados funcionen y asegurando que los servicios públicos son dignos de ese nombre. Pero también incluye la protección de los derechos humanos, la promoción de una participación más amplia en las instituciones y en las normas que afectan la vida de las personas, y logran resultados económicos y sociales más equitativos. Por consiguiente, la gobernabilidad para el desarrollo humano se refiere no solo a resultados eficaces y equitativos sino también a procesos justos” (Informe Sobre Desarrollo Humano 2002, 2002).

Se reconoce también que la participación fomenta la acción colectiva cuya importancia radica en que ha sido

“por conducto de movimientos sociales y políticos, un motor de progreso para los temas esenciales del desarrollo humano: proteger el medio ambiente, promover la igualdad de género, reforzar el respeto de los derechos humanos” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002).

De este modo, si bien los pilares en los que se sustentaba la idea del desarrollo humano eran básicamente la educación y la salud, los escenarios políticos y sociales de las últimas dos décadas, han obligado a reconocer a la participación como otro sustento, además de un mecanismo para la gobernabilidad y condición previa para garantizar el desarrollo humano. A diferencia del concepto de desarrollo sustentable, en el de desarrollo humano el tema ambiental no es central, sin embargo, si es considerado como una de las preocupaciones de las últimas décadas que no ha podido ser ignorado. En ambas nociones está presente la idea de promocionar la participación de las personas en las decisiones estatales, que se tomen en el marco de las políticas de desarrollo, ideas que retomaré más adelante para analizar las formas de participación de las personas, pueblos y comunidades frente a la implementación de proyectos mineros a gran escala, y concretamente en el caso del proyecto Mirador en la provincia de Zamora Chinchipe.

#### **4.4 El Debido Proceso**

Un debido proceso se realiza mediante garantías fundamentales que permitan un proceso con un resultado claramente justo, equitativo y objetivo que sea respetado, que respete los derechos de cualquier persona frente a un juicio, reconociendo el derecho a la igualdad de trato, el órgano

jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa y para el correcto juzgamiento, y para lograr la plena satisfacción de los intereses personales de las partes, siguiendo el debido proceso adecuado a cada proceso, según sea de acuerdo con sus características, y las etapas previamente determinadas en conformidad con el ordenamiento jurídico. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, SIDH, ha fijado posición sobre la aplicación de las garantías del debido proceso legal ámbitos administrativos. Así, ha establecido la obligación de los Estados de contar reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias.

Al mismo tiempo, el SIDH ha avanzado en la identificación de ciertos estándares del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como el plazo razonable, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a contar con un abogado, a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007).

El debido proceso se funda en el mínimo de presupuestos y condiciones para llevar a cabo un procedimiento y proporcionar elementos mínimos para una defensa eficaz, siendo esto desde el inicio del proceso que se lleva a cabo y durante todo el transcurso del mismo, esto realizado así para concluir con una correcta decisión y una correcta motivación. Este derecho se ha definido como el conjunto de principios a observar en cualquier procedimiento, no solo como orientación sino como deber, destinado a garantizar de manera eficaz los derechos de las personas.

Los motivos sustentan y justifican las decisiones de quienes tienen algún poder sobre el ciudadano, asegurando así que éste actuó racionalmente. El tema se centra en la motivación y cuánto control deben tener los jueces. El Art. 76 numeral 7, de la Constitución de la República del Ecuador, estipula que:

“En todo proceso el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos encuentren debidamente motivados se explica la pertinencia de su aplicación a administrativos,



resoluciones o fallos que no se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Este es el criterio límite entre la discrecionalidad y la arbitrariedad. Porque si la discrecionalidad es elegir una opción entre un abanico de posibilidades razonables, si sólo hay una solución razonable, no hay discrecionalidad y por tanto no hay elección. En el caso más común de elecciones múltiples, el juez que está facultado para decidir en cualquier dirección es decisiva. Cuando aparezcan varias soluciones razonables a un problema, tiene discreción y debe elegir entre ellas. Como tal, el ejercicio de la discrecionalidad está sujeto a dos factores. Por un lado, es una elección entre algunas soluciones razonables y la necesidad de elegir entre ellas, y, por otro lado, esta elección es adecuada dentro de un determinado marco sociocultural. No se puede emitir una resolución en la que no se haya agotado todas las instancias para poder proteger los derechos de las personas propietarias de la maquinaria pesada, y en los casos en que no haya un reclamo de la maquinaria, no se puede motivar la destrucción de la maquinaria pesada únicamente porque así está establecido en la norma. Se debe explicar la pertinencia de esta destrucción, misma que no existe, ya que se puede optar por otros mecanismos como lo es la presentación del informe de producción al Estado para que sea observada la justa percepción del beneficio estatal, determinado en los impuestos.

#### **4.5. El Régimen de Desarrollo y Soberanía Económica**

Para iniciar este punto creo conveniente traer a la palestra al economista Thomas Sowell (2011) quien afirma lo siguiente: Una de las maneras de estudiar esto, la economía, es observando las políticas económicas y los sistemas económicos en función de los incentivos que crean, en vez de los objetivos que persiguen. Esto quiere decir que los resultados son más importantes que las intenciones; y no solamente los resultados inmediatos, sino también las repercusiones que a la larga tienen todas las decisiones, las políticas y las instituciones. Nada es más fácil que tener buenas intenciones. Pero cuando no se entiende cómo funciona una economía, las buenas intenciones pueden llevar a consecuencias desastrosas para naciones enteras. Muchos, quizá la mayoría, de los desastres económicos han resultado de políticas que pretendían ser beneficiosas. Todos aquellos desastres podrían haberse evitado si quienes propusieron y apoyaron las políticas que los produjeron hubieran entendido de economía. El mismo autor en líneas posteriores expresa: En otras palabras, la economía estudia las consecuencias de las decisiones que se toman en relación

con el uso de la tierra, del trabajo, del capital y de otros recursos que se destinan a la producción del volumen de productos que determinan el nivel de vida de país. Esas decisiones y sus consecuencias pueden ser más importantes que los recursos mismos, porque hay países pobres que son ricos en recursos naturales, y países como Japón y Suiza con relativamente pocos recursos naturales, pero con un alto nivel de vida. Los valores de los recursos naturales per cápita en Uruguay y Venezuela, por ejemplo, son varias veces los de Japón y Suiza, que sin embargo tienen una renta per cápita aproximadamente el doble que la de Uruguay y varias veces la de Venezuela.

Una vez, entendido lo que es la economía y los efectos que puede causar el aplicar políticas incorrectas al sistema jurídico del país a la economía creo que es pertinente empezar desarrollando lo referente al Régimen de Desarrollo, que según el Artículo 275: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del Sumak Kawsay” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por ende, la economía del país conforme se establece en nuestra Carta Magna debe ser sostenible, sin embargo, el crear figuras jurídicas que al final resultan contraproducentes por la falta de normativa para el Estado se traduce en demandas internacionales que hacen que se contrarie las líneas de este artículo. Continuando con este régimen establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el artículo 276 numeral 1 afirma que el régimen de desarrollo tendrá objetivos como:

“Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Entendiendo este artículo, es una prioridad nacional el mejorar la calidad de vida sin embargo el no contar con procedimientos en estas políticas para la aplicación de las figuras jurídicas que crean conflictos internacionales, hacen que sea imposible el poder cumplir con los objetivos del régimen de desarrollo mismos que se tornen en una especie de pesadilla para el gobierno nacional.

Ahora, en el Capítulo IV de Soberanía Económica, Artículo 283 de la Constitución de la República del Ecuador nos expresa que:

“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

De igual manera, el Artículo 284 perteneciente al mismo capítulo de la Constitución de la República del Ecuador enunciado en el párrafo anterior tenemos los objetivos de la política económica de nuestro país, citaremos textualmente los numerales 5 y 7, mismos que dan una justificación para fortalecer la consulta previa en nuestro país y poder cumplir con los objetivos trasados en este capítulo, dichos numerales expresan: “...5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural...7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo. “Al leer estos numerales entendemos que se debe integrar a todas las regiones, comunas, pueblos y nacionalidades en el incremento del capital del país, como un mejoramiento a su nivel de vida, tanto en empleo, como en educación, salud y otros derechos reconocidos por el derecho, sin embargo, el cerrarse e impedir que se realicen trabajos de calidad petrolera y minera simplemente no se va a poder conseguir los objetivos planteados por el Estado en la Constitución de la República del Ecuador en materia económica.

#### **4.6. Sectores Estratégicos**

La Constitución de la República del Ecuador hace énfasis a este tema, pues dichos sectores pertenecen a estado, sin embargo, por tradición se les ha otorgado su pertenencia a las comunidades, pueblos y nacionalidades, por cuanto es necesario conceptualizar lo que es un sector estratégico, afirmando lo siguiente: un sector estratégico hace referencia a un sector, o varios, que puede ser considerado de vital importancia para el conjunto de la economía de un país. Un sector estratégico, de verse mermado, podría comprometer las condiciones de vida de los ciudadanos en una economía determinada, así como su estilo de vida. Dependiendo de la composición del producto interior bruto (PIB: Es el valor total de los bienes y servicios finales producidos por un país, durante un tiempo definido. Cuando hablamos de bienes finales, nos referimos a aquellos bienes y servicios que el consumidor final compra) de cada país, los sectores estratégicos pueden

variar. Es decir, si una economía depende en un 40% de su PIB de un sector como el del automóvil, estaríamos hablando de que este, para esta economía, sería un sector estratégico. Sin embargo, no debe ser así para otros países.

Habitualmente, estos sectores estratégicos suelen estar muy regulados por el Gobierno dada su relevancia en la economía y el bienestar social. Es por ello que, en muchos países, la intervención económica del estado en estos sectores es muy común (Economipedia, 2020). Como decía en líneas anteriores, la normativa no queda ajena a este tema, por ende, el artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador expresa que:

“El Estado 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. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Entendemos entonces que, al ser derecho del estado el tener el control exclusivo de estos sectores, se produce una nueva contrariedad con normas o tratados, pues al final la toma de decisiones siempre quedará en manos del Gobierno con sus ministerios competentes, y las comunidades no tendrán ninguna garantía frente al aparato estatal central.

#### **4.7. Los Recursos Naturales No Renovables**

Una posibilidad de definir a los recursos naturales es por su durabilidad, por su sustentabilidad o perduración en el decurso o transcurso del tiempo, de allí es posible establecer una clasificación de los recursos no renovables.

Las clasificaciones sobre los recursos naturales en renovables y no renovables, es relativamente joven y por tanto, los conocimientos o las características de los distintos tipos de recursos aún no se ha alcanzado plenamente, sin embargo los que han tenido lugar como no

renovables, son los geológicos que han modificado y modelado la Tierra y, en consecuencia, son profundos depósitos subterráneos o afloramientos en superficie, herencia de condiciones de formación de hace miles de años, en diferencia a la edad de las plantas o animales, que se renuevan constantemente y en menor tiempo; que son fuente de vida y que permiten hacer una división entre química inorgánica y química orgánica. Para encontrar un equilibrio entre su conservación, su uso, sus datos necesarios, su estudio, su gestión y su accesibilidad.

Entre los recursos subterráneos no renovables, están por ejemplo el petróleo y los yacimientos mineros, y es por ello que las leyes han revisado, discutido y analizado estos conceptos, incluyéndolos en sus regulaciones, para reconocerlos, y lograr la extracción controlada y cuidadosamente regulada, por ser una oportunidad y un reto para su desarrollo social y económico.

#### **4.7.1. Bienes Nacionales**

Recursos no renovables, son aquellos recursos naturales que no se pueden cultivar, producir, reutilizar o regenerar a un nivel que pueda soportar sus tasas de consumo (Núñez, 2020).

La naturaleza es la que suministra los recursos, con los cuales se satisfacen las necesidades del desarrollo y supervivencia de la Sociedad. La luz solar, agua, suelo, vegetación, carbón, minerales, piedras arenas, ripio, gravas y un largo etcétera; son los recursos que brinda la naturaleza, estos son los recursos naturales. Los recursos no renovables, por ejemplo, son los recursos abióticos o no biológicos; y lo más importante es saber si nosotros y las futuras generaciones podrán seguir usándolos, y gestionarlos sosteniblemente. Su gestión plantea problemas específicos, sus implicaciones, cooperación, políticas ambientales y planes de desarrollo; seguimiento, monitoreo, control, etc.

La Constitución de la República del Ecuador, en el Título I, donde se encuentran definidos y estipulados los elementos constitutivos del Estado, en el Capítulo primero, de los Principios Fundamentales, en el Artículo 1 señala: "...Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible." (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Estableciendo que corresponden al Estado; o sea, a que todos los ecuatoriano actuales y futuros se beneficien y aprovechen para su buen vivir, por ello los recursos naturales no renovables,

en el primer Artículo de la Constitución se realiza esta consideración, dada la importancia de los mismos en el desarrollo del país. De igual forma en el Artículo 72 de la Constitución se establece que el cuidado en la Naturaleza:

“...En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.” (Ibídem).

El Artículo 317 de la Constitución con respecto al dominio, señoría, titularidad o propiedad de los recursos naturales no renovables señala muy claramente que:

“Los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. En su gestión, el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico.” (Ibídem).

La Constitución de la República del Ecuador, en el Capítulo Segundo, Biodiversidad y Recursos Naturales; en la Sección Cuarta, Recursos Naturales, en el Artículo 408, reafirma lo señalado anteriormente, al estipular que:

“Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución.... El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.” (Ibídem).

Inclusive constitucionalmente se limita o prohíbe la explotación de dichos recursos naturales no renovables, en diversas áreas del territorio ecuatoriano, como lo son las superficies

dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por cuestiones ambientales, como lo estipula el Artículo 407 que señala:

“Se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles.” (Ibídem).

El Código Civil ecuatoriano, también desarrolla esta temática en el Título II, de los Bienes Nacionales, en el Artículo 604 que estipula que:

“Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda... su uso pertenece a todos los habitantes de la Nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos...” (Ecuador. Código Civil, 2019).

Como se puede apreciar en este artículo, estos bienes tienen una jurisdicción especial de posesión y de derechos de dominio público y fiscal, inclusive se pone ejemplos, y en esta perspectiva, también serán bienes nacionales, las playas de los ríos o quebradas, aluviales a las cuales me referiré más adelante.

El Artículo 607 del Código Civil, señala que: “El Estado es dueño de todas las minas y yacimientos que determinan las leyes especiales respectivas, no obstante, el dominio de las corporaciones o de los particulares, sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situados. Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio, para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescriben las leyes de minería.” (Ibídem).

“Art. 612.- Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como los lagos naturales, son bienes nacionales de uso público... En cuanto a la extensión del dominio de

las riberas de dichos ríos, aguas y lagos, se estará a lo que dispongan las leyes especiales...” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

“Art. 614.- El uso y goce que, para el tránsito, riego, navegación y cualesquiera otros objetos lícitos, corresponden a los particulares en las calles, plazas, puentes y caminos públicos, en el mar y sus playas, en ríos y lagos, y generalmente en todos los bienes nacionales de uso público, estarán sujetos a las disposiciones de este Código, a las leyes especiales y a las ordenanzas generales o locales que sobre la materia se promulguen.” (Ibídem).

El dominio público, determinado en la doctrina y jurisprudencia, más que por la ley, señala que es el conjunto de bienes de propiedad del Estado, afectados por leyes especiales, para el uso directo o indirecto de sus habitantes, subordinado a un régimen jurídico especial de Derecho Público, caracterizado por la inalienabilidad y no prescripción; afectación en cuya virtud un bien queda incorporado al uso colectivo. Al tratarse del uso de los bienes del dominio público por los administrados, son el ejercido por las personas sin determinación de específica, ya que está destinado al uso colectivo general, con el acatamiento de reglamentos u ordenanzas; y, por la facultad conferida, previo el cumplimiento de los requisitos técnicos, legales y económicos respectivos, con observancia de formulismos, como son los permisos de uso, autorización, licencia, por concesión u otro acto administrativo.

Por ello la Ley de Minería, en el caso de materiales de construcción, también denominados áridos y pétreos, es la Ley especial, que se debe aplicar en debida forma a nivel nacional en procura de un aprovechamiento pleno de los recursos naturales no renovables, que constituyen patrimonio nacional. La situación jurídica de los bienes de dominio público es distinta de los bienes patrimoniales privados, por ser privativos del Estado, ya que están fuera del comercio o compraventa, y nadie tiene su posesión exclusiva. No hay disposición alguna para su comercialización; ya que es un bien de uso general de todos los habitantes del país; no se puede vender u ocupar un bien nacional, por un particular; por ser contrario al Derecho de los demás al uso de ese bien; principio universalmente reconocido que los bienes nacionales que no pueden ser objeto de posesión exclusiva por persona alguna, peor pueden ser objeto de dominio, ni por prescripción o embargo.

#### **4.7.2. Administración de Los Sectores Estratégicos**



Como competencia exclusiva las tendrá el Estado central, entendido como Función Ejecutiva o bajo la institucionalidad del Gobierno central, que estipula en el Artículo 261: “...7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales...11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales...” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Todo lo cual se complementa al estipularse en la Constitución como un sector estratégico, en el Artículo 313 que:

“El Estado 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. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.” (Ibídem)

Con ello distinguiendo y respetando el rol de actor principal de competencia y potestad propia del Estado Central en la gestión de la administración, regulación y control, determinando su rol en lo público para la gestión de sectores estratégicos en el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y su desarrollo en las actividades económico sociales. Por lo tanto es prestado con responsabilidad Estatal prioritaria, quedando claro, que la gestión, administración, regulación, control, mandar y operar a los sectores estratégicos y su servicio público, corresponde exclusiva y prioritariamente al Estado, cuya facultad administradora le confiere la Constitución, cuya interpretación restrictiva de la norma constitucional ocasiona el funcionamiento normal conocido como la Administración Pública, bajo sus términos y condiciones establecidas en la Ley. Por ello como lo señala Rodolfo Luis Vigo, sobre la interpretación constitucional dice que:

"Tiene, en principio, un doble objeto posible: o bien se procura con ella fijar el sentido de una norma constitucional; o bien interesa para fijar el sentido de una norma o de un comportamiento en relación a la Constitución" (Vigo, 2017).

De esta forma la Constitución ofrece una solución clara, comprensiva, en forma explícita, que no implica descubrir algo; sino ser explicada sin cambios. Este reconocimiento que hace la Constitución es como norma directamente aplicable, eficaz, con vinculación al ordenamiento jurídico; y de ser invocados directamente por los ciudadanos. Donde el Ejecutivo es responsable de los recursos naturales no renovables y siendo competente para en el ejercicio de dicho Derecho, establecer los parámetros, condiciones y requisitos necesarios para que la gestión obre correctamente, asegurando el respeto del principio de supremacía constitucional, que le confiere varias atribuciones, fijando reglas y alcance de las mismas.

Se deduce por "sector estratégico" lo señalado e identifica nuestra Constitución en el Artículo 313, que los recursos naturales no renovables por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental; a lo que añade la importancia de que deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Jurídico Elemental, define al término administración como: "gestión, gobierno de los intereses o bienes, en especial de los públicos"; y al término gestión, se lo define como: "acción o efecto de gestionar o administrar" (Cabanellas de Torres, 2008.)

Por lo tanto, las dos definiciones de administración y gestión, son iguales o sinónimas, ya que guardan relación con las actividades de organizar, operar, dirigir, tomar decisiones estatales con respecto a los sectores estratégicos. Esta administración o gestión de un sector estratégico, se lo realizará bajo los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, acorde lo prevenido en el Artículo 313 de la Carta Magna, y no deban ser considerados como simples mercancías reducidas a las leyes del mercado, ya que el aprovechamiento sustentable de recursos naturales es el desarrollo de las actividades económicas de toda la Sociedad ecuatoriana.

#### **4.7.3. Materiales de Construcción**

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 264 estipula lo siguiente:

“Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ... 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras...” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Como la Constitución es una expresión de principios o conceptos categoriales muy amplios, es en las leyes donde se establecen las reglas mucho más precisas y operativas de esos principios, así en la Ley de Minería, encontramos en el Artículo 26 de esta ley que se establece:

“... Los Gobiernos Municipales y Metropolitanos, en el ejercicio de sus competencias, mediante ordenanza, deberán regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos.” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009).

Luego en el Título IX, de los Regímenes Especiales, en el Capítulo I, de la Minería Artesanal y de Sustento, la que siempre requiere asistencia técnica y soporte especial de las Universidades, en primer Artículo innumerado a continuación del Artículo 134, que trata sobre la capacidad de procesamiento y producción, se establecen los límites para la minería de metálicos, no metálicos, y luego para la minería de materiales áridos se pétreos se señala:

“...c) Para materiales de construcción: Hasta 100 metros cúbicos por día para minería de aluviales o materiales no consolidados; y, 50 toneladas métricas por día en minería a cielo abierto en rocas duras.” (Ibídem).

De igual forma en el Capítulo II, de la Pequeña Minería, que según la Ley de Minería requiere incentivos a su producción y el incentivo al empleo, en el primer Artículo innumerado a continuación del Artículo 138, se establecen los siguientes rangos de producción:

“...c) Para materiales de construcción: hasta 800 metros cúbicos para minería en terrazas aluviales; y, 500 toneladas métricas por día en minería a cielo abierto en roca dura (cantera)...” (Ibídem).

La Ley de Minería ecuatoriana, define en el Capítulo III, de los Materiales de Construcción, en el Artículo 142:

“Concesiones para materiales de construcción.- El Estado, por intermedio del Ministerio Sectorial, podrá otorgar concesiones para el aprovechamiento de arcillas superficiales,

arenas, rocas y demás materiales de empleo directo en la industria de la construcción, con excepción de los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras que se regirán a las limitaciones establecidas en el reglamento general de esta ley, que también definirá cuales son los materiales de construcción y sus volúmenes de explotación. En el marco del artículo 264 de la Constitución vigente, cada Gobierno Municipal, asumirá las competencias para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras.” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009)

No existe una definición ideal conocida de lo que son los “materiales de construcción”, y especialmente en la industria, estos difieren de acuerdo a sus componentes, productos que se logran, equipos de servicio, e incluso herramientas, etc. Algunas definiciones se establecen a continuación para ilustrar la gama de posibles significados:

“El Documento 7 aprobado de las normas de construcción (materiales y mano de obra), da una definición muy amplia de materiales: 'Los materiales incluyen productos manufacturados tales como componentes, accesorios, elementos de equipo y sistemas; materiales naturales como piedra, madera y paja; y relleno de excavaciones en relación con trabajos de construcción.' Las definiciones más estrictas de materiales, como: 'sustancias físicas de las que se pueden hacer cosas' excluyen productos manufacturados como componentes, accesorios, elementos equipo y sistemas. Por ejemplo, el acero es un material, mientras que una viga de acero es un producto. Los materiales primarios son los materiales que componen la mayoría de los componentes estructurales, cimientos y envolventes de los proyectos de construcción. En algunas circunstancias, los Materiales también pueden referirse al material de información del proyecto.” (Diseño de Edificios 2022, 2022)

Los materiales de construcción son muy importantes, son parte de una enorme industria, que es la que mayor consume recursos en el mundo, son millones de toneladas por año; que son colocadas en el sitio de las obras, y siempre a tiempo, en perfecto el orden y calidad, las cantidades y especificaciones deben ser estrictamente correctas para satisfacer las necesidades de las obras. Este es un proceso complejo que implica una cadena de suministro muy larga, con costos importantes; a lo que se suman los residuos y la demolición de edificios. Según la construcción los

materiales de construcción, como productos y componentes, más utilizados son muchos, y no se consideran definiciones estrechas de áridos y pétreos, como lo da nuestra legislación, así tenemos en el mundo de las construcciones los siguientes materiales, entre los más usados y conocidos: adhesivos, adobes, acrílicos, aglutinantes, aluminio, mallas, asfalto, ladrillos, materiales de relleno, fibra de carbón, hierro, aislantes, cemento, cerámica, esquisto, arcilla, concreto, hormigón, cobre, fibrocemento, vidrio, plástico, fibra de vidrio, grava, yeso, guaduas, espuma, madera, plomo, cal, sellador de masilla, metales, mortero, nylon, pintura, revestimientos, enlucido, polietileno, vinil, arena, acero, piedra, paja, estuco, terracota, cinc, etc., etc. Sin embargo es el Reglamento General de la Ley de Minería ecuatoriana, la que describe lo que se entiende por materiales de construcción, y que legalmente es la referencia jurídica, aunque a veces tiene y se encuentra problemas con lo técnico de las construcciones y en lo minero industrial en sus aplicaciones; y quien dirime cualquier consulta al respecto es el Instituto Nacional de Geología, Minería y Metalurgia, INIGEMM, actualmente denominado Instituto de Investigación Geológico y Energético, IIGE, que fue creado por Decreto Ejecutivo Nro. 399 del 15 de mayo de 2018:

“Art. 45.- Materiales de construcción.- Se entenderán como materiales de construcción a las rocas y derivados de las rocas, sean estas de naturaleza ígnea, sedimentaria o metamórfica tales como: andesitas, basaltos, dacitas, riolitas, granitos, cenizas volcánicas, pómez, materiales calcáreos, arcillas superficiales; arenas de origen fluvial o marino, gravas; depósitos tipo aluviales, coluviales, flujos laharíticos y en general todos los materiales cuyo procesamiento no implique un proceso industrial diferente a la trituración y/o clasificación granulométrica o en algunos casos tratamientos de corte y pulido, entre su explotación y su uso final y los demás que establezca técnicamente el Ministerio Sectorial previo informe del Instituto de Investigación Nacional Geológico, Minero, Metalúrgico. Para los fines de aplicación de este Reglamento se entenderá por cantera al depósito de materias de construcción que pueden ser explotados, y que sean de empleo directo principalmente en la industria de la construcción. El volumen de explotación de materiales de construcción será el que se establezca en la autorización respectiva.” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009).

Es el Reglamento Especial para Explotación de Materiales Áridos y Pétreos; Decreto Ejecutivo 1279, Registro Oficial Suplemento 784 de 7 de septiembre de 2012, que se encuentra

vigente, ante la incertidumbre de las definiciones, naturaleza, controversias y discusiones sobre los materiales de construcción y los denominados áridos y pétreos, se estableció en el Capítulo II, Materiales Áridos y Pétreos en lechos o cauces de ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras, lo siguiente:

“Art. 2.- Material árido y pétreo. - Para fines de aplicación del presente Reglamento, se considera material árido aquel que resulta de la disgregación y desgaste de las rocas y se caracteriza por su estabilidad química, resistencia mecánica y tamaño; y, se consideran materiales pétreos, los agregados minerales que son suficientemente consistentes y resistentes a agentes atmosféricos, provenientes de macizos rocosos, generalmente magmáticos.

Tanto los materiales áridos como los materiales pétreos pueden ser utilizados como materia prima en actividades de construcción.

Art. 3.- Clasificación de rocas.- Para fines de aplicación del presente Reglamento, las rocas se clasifican como de origen ígneo, resultantes de la cristalización de un material fundido o magma, de origen sedimentario formadas a partir de la acumulación de los productos de erosión, como de la precipitación de soluciones acuosas; y, metamórficas originadas en la modificación de rocas preexistentes, sean estas sedimentarias o ígneas, u otras metamórficas, o por efectos de temperatura o presión, o de ambos a la vez.

Art. 4.- Lecho o cauce de ríos. -Se entiende como lecho o cauce de un río el canal natural por el que discurren las aguas del mismo, en el que se encuentran materiales granulares resultantes de la disgregación y desgaste de rocas de origen ígneo, sedimentario o metamórfico.

El lecho menor, aparente o normal es aquel por el cual discurre el agua incluso durante el estiaje, en tanto que, se denomina, lecho mayor o llanura de inundación al que contiene el indicado lecho menor y es solo invadido por las aguas en el curso de las crecidas y en general en la estación anual en la que el caudal aumenta.

Art. 7.- Canteras y materiales de construcción. - En concordancia con lo establecido en el inciso segundo del artículo 45 del Reglamento General de la Ley de Minería, se entiende por cantera al depósito de materiales de construcción, o macizo constituido por una o más

tipos de rocas ígneas, sedimentarias o metamórficas, que pueden ser explotados a cielo abierto y que sean de empleo directo principalmente en la industria de la construcción.

De igual modo, se entienden como materiales de construcción a las rocas y derivados de las rocas, sean estas de naturaleza ígnea, sedimentaria o metamórfica tales como: andesitas, basaltos, dacitas, riolitas, granitos, cenizas volcánicas, pómez, materiales calcáreos, arcillas superficiales; arenas de origen fluvial o marino, gravas; depósitos tipo aluviales, coluviales, flujos laharíticos y en general todos los materiales cuyo procesamiento no implique un proceso industrial diferente a la trituración y/o clasificación granulométrica o en algunos casos tratamientos de corte y pulido, entre su explotación y su uso final y los demás que establezca técnicamente el Ministerio Sectorial previo informe del Instituto de Investigación Nacional Geológico, Minero, Metalúrgico.” (Reglamento Especial para Explotación de Materiales Áridos y Pétreos, 2012).

#### **4.7.4. Manifiestos de Inicio de Producción**

Hay que destacar que son dos cosas diferentes los “Manifiestos de Inicio de Producción” de lo que son los “Informes de Producción Auditados”, los Manifiestos de Producción, llamados comúnmente, son las declaraciones juramentadas, que se presentan al iniciar la producción o explotación de los materiales de construcción en cualquier día del año; esto puede ser en cualquier fecha en que comience a trabajarse en la mina o cantera. Con éste “Manifiesto de Inicio de Producción” se pone en conocimiento a la autoridad competente de que a partir de esa fecha se realiza la fase de explotación, y que, por ello a partir de ese mes y día, inician a recurrir los plazos o términos, para cumplir con todas las obligaciones, que pueden ser ambientales, tributarias, fiscal, sociales, de higiene ocupacional, seguridad industrial, laborales, etc. Se entiende que los “Manifiestos de Inicio de Producción”, no necesariamente entran a regir a partir del primero de enero de cada año o calendario anual; o, desde la culminación del calendario tributario, que es el 31 de marzo de cada año; sino que será la fecha que ha bien tenga el concesionario minero para comenzar sus actividades, de acuerdo a su parecer, voluntad o necesidad. Los concesionarios mineros, igualmente pueden en el momento que deseen paralizar sus actividades avisando a la autoridad, y reiniciarlas cuando lo consideren oportuno, por ello los “Manifiestos de Inicio de Producción” se deberán actualizar, conforme lo señala la Ley de Minería, en el segundo Artículo innumerado a continuación del Artículo 138, que establece lo siguiente:

“Manifiestos e informes de producción. - Los titulares de concesiones en pequeña minería... pero sí obligados a presentar al Ministerio Sectorial, manifiestos e informes de producción, mediante declaración juramentada realizada ante Notario en los que se indicará el número de hectáreas mineras en exploración y en explotación, respectivamente... La falta de presentación de los manifiestos de producción o de sus actualizaciones, será sancionada con la suspensión temporal de las actividades hasta que se cumpla con la presentación de dichos manifiestos. La demora en la presentación de los indicados documentos no podrá exceder al plazo de noventa días, vencido el cual se producirá la suspensión definitiva de actividades. Los manifiestos de producción y más declaraciones de los titulares de derechos mineros, efectuados mediante declaración juramentada realizada ante notario, deberán constar en el texto de las solicitudes, peticiones y más documentos de trámite o procesales...” (Ibídem).

Sin embargo, en la norma secundaria reglamentaria, así como en la jurisprudencia, existe una confusión y contradicciones sobre el uso de este término, y algunas normas y textos los recogen como simples “Manifiestos de Producción” y otros los asimilan como análogos a los “informes de producción”, cuando en realidad son dos cosas distintas, y por ello a los problemas al momento de exigir su cumplimiento.

#### **4.7.4.1. Informes de Producción Auditados**

Los “Informes de Producción Auditados”, están estipulados conforme lo señala la Ley de Minería, que establece lo siguiente al respecto en el Artículo 42:

“Informe semestral de producción. - A partir de la explotación del yacimiento, los titulares de las concesiones mineras deberán presentar al Ministerio Sectorial de manera semestral con anterioridad al 15 de enero y al 15 de julio de cada año, informes auditados respecto de su producción en el semestre calendario anterior, de acuerdo con las guías técnicas que prepare la Agencia de Regulación y Control Minero.

Estos informes serán suscritos por el concesionario minero o su representante legal y por su asesor técnico, el que deberá acreditar su calidad de profesional en las ramas de geología y/o minería.



Las auditorías y verificaciones técnicas de tales informes serán realizadas por Universidades o Escuelas Politécnicas que cuenten con Facultades o Escuelas en Geología, Minas, Ciencias de la Tierra y/o Ambientales dotadas de suficiente capacidad técnica para realizar el informe, evaluación o comprobación; o profesionales y/o firmas certificadas por la Agencia de Regulación y Control Minero. Los costos que demande la intervención de las entidades que practiquen las evaluaciones serán de exclusiva cuenta del concesionario.” (Ibídem).

La importancia de los informes de producción auditados, estriba en primer lugar, porque en el mismo se determina de justa percepción del Estado como propietario de los recursos naturales no renovables, en lo correspondiente a las regalías a la actividad minera, como así lo determina el Art. 92:

“Las regalías pagadas por los concesionarios se establecerán con base a un porcentaje sobre la venta del mineral principal y de los minerales secundarios y serán pagadas semestralmente en los meses de marzo y septiembre de cada año. Los montos por concepto de regalías deberán estar debidamente reflejados en los informes semestrales de producción y en las declaraciones presentadas al Servicio de Rentas Internas...” (Ibídem).

En segundo lugar, se establecen sanciones, como es la declaratoria de caducidad de la concesión o permisos para realizar actividades mineras, lo que produce la extinción de los derechos mineros, mediante procesos administrativos; así lo estipulan el Artículo 112 de la Ley de Minería:

“Caducidad por no presentación de informes de producción. - Caducará la concesión minera cuyos titulares no acompañen dentro del plazo establecido en el artículo 42 de la presente ley, los informes auditados respecto de su producción.” (Ibídem).

En tercer lugar, conforme el Artículo 113 de la Ley de Minería, establece la caducidad por presentación de información falsa: “...caducará la concesión minera en caso que los informes que señala esta ley contengan información falsa o que maliciosamente altere sus conclusiones técnicas y económicas...” (Ibídem). A lo que se suma lo establecido en el Segundo Artículo innumerado a continuación del Art. 138 de la Ley de Minería, que estipula: “...La falsedad comprobada en la declaración de la referencia anterior será sancionada de conformidad con el Código Orgánico Integral Penal...” (Ibídem).

En cuarto lugar, estos Informes auditados de producción semestrales son sometidos a verificación; o sea, que después de ser realizado el informe por un técnico asesor, un auditor, y su abogado patrocinador, es nuevamente verificado, lo que causa mayor rigurosidad y por ende costos, recursos y tiempo para su cumplimiento, tal como lo estipula el Artículo 42 de la Ley de Minería:

“...Las auditorías y verificaciones técnicas de tales informes serán realizadas por Universidades o Escuelas Politécnicas que cuenten con Facultades o Escuelas en Geología, Minas, Ciencias de la Tierra y/o Ambientales dotadas de suficiente capacidad técnica para realizar el informe, evaluación o comprobación; o profesionales y/o firmas certificadas por la Agencia de Regulación y Control Minero. Los costos que demande la intervención de las entidades que practiquen las evaluaciones serán de exclusiva cuenta del concesionario.” (Ibídem).

En el Reglamento General de la Ley de Minería, en el Capítulo II, De los Informes Semestrales de Producción, en el Artículo 72, se indica cuáles son los contenidos de un informe semestral de producción:

“El informe semestral de producción se efectuará a través del formulario que la Agencia de Regulación y Control Minero expedirá mediante resolución. Dicho formulario deberá contener como requisitos mínimos lo siguiente:

- a) Volúmenes de producción y ley de corte, factor de concentración, secuencial y total, y más aspectos técnicos que se consideren necesarios;
- b) Labores mineras actualizadas;
- c) Topografía de galerías actualizada;
- d) Costos incurridos, tanto directos como indirectos;
- e) Los avances y cumplimientos de los programas de planes de inversiones anuales aprobados por el Ministerio Sectorial, en el que se incluya la certificación sobre el estado de las construcciones, instalaciones, y montajes mineros que deberán tener las características, dimensiones y calidades señaladas en los planes de inversión anuales;

- f) Descripción de la construcción de obras, adquisición de maquinarias y equipos mineros, incluyendo vías de acceso y facilidades para la explotación;
- g) Plan de manejo ambiental y de remediación en curso de los daños ambientales por las labores de exploración y explotación, en caso de presentarse, sin perjuicio de que esta información conste en los requerimientos del Ministerio del Ambiente;
- h) Informe sobre el cumplimiento de los reglamentos de seguridad ocupacional y trabajo y de los accidentes de trabajo ocurridos;
- i) Informe económico que determine el monto de las ventas efectuadas y pago de regalías;
- j) Informes técnicos respecto de cualquier accidente de trabajo que hubiere sufrido su personal, detallando las causas, consecuencias y medidas correctivas adoptadas por el concesionario.”

Estos informes son exigencias para las modalidades de Gran Minería y Mediana Minería, especialmente de metálicos y no metálicos, la cuales difieren totalmente de las condiciones de las labores de minería de materiales de construcción artesanal y de pequeña minería. Por ello, la Ley de Minería, en la Sexta Disposición Transitoria, estipula que:

“En el plazo de 180 días a partir de la vigencia de la presente ley, el Ejecutivo remitirá a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Fomento, Participación y Capacitación a la Pequeña Minería y Minería Artesanal.” (Ecuador. Ley de Minería, 2009)

En la Octava Disposición General, de la Ley de Minería, manda que:

“El Estado a través del Ministerio Sectorial, el Instituto Nacional de Investigaciones Geológicas, Mineras y Metalúrgicas y el Ministerio del Ambiente, desarrollará programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a los mineros artesanales y pequeños mineros, los mismos que serán periódicos. De igual manera, el Estado a través de la banca pública procurará crear productos financieros para la adquisición de tecnología moderna y amigable con el medio ambiente.” (Ibídem).

La Ley de Minería, trata de forma preferencial y como un régimen especial a la minería artesanal y a la pequeña minería, constantes en los Artículos 134 y 137; debido a que la minería artesanal son realizadas por unidades económicas populares, emprendimientos unipersonales,

familiares y domésticos; que se caracteriza por la utilización de maquinarias y equipos con capacidades limitadas de carga y producción, cuya comercialización en general permita cubrir las necesidades de la comunidad, de las personas o grupo familiar que las realiza, únicamente, dentro de la circunscripción territorial respecto de la cual se hubiere otorgado el correspondiente permiso. Por ello las actividades de minería artesanal, no están sujetas al pago de regalías ni de patentes, pero si sujetas al régimen tributario, para garantizar los ingresos que corresponden al Estado; los trámites administrativos que deban realizarse en el Ministerio Sectorial y sus entidades adscritas, deberán ser simplificados y sin costo alguno para el peticionario.

Para impulsar el empleo, fomentar la productividad y competitividad, el Estado promoverá el desarrollo del régimen especial de pequeña minería, garantizando el derecho a realizar dicha actividad en forma individual y colectiva bajo principios de solidaridad y responsabilidad social.

#### **4.7.4.1.1. Las Guías**

La Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos basada en los principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, en el Artículo 1, implanta como objetivo de la ley la optimización de trámites administrativos, el regular su simplificación y costos, con el fin de proporcionar facilidades en la relación entre los administrados y la Administración Pública a fin de garantizar y responder el derecho de las personas a tener una Administración Pública eficiente, eficaz, transparente y de calidad. Se establece como ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley a los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, incluidos los Gobiernos Autónomos Descentralizados; establece como principios la celeridad, consolidación y control posterior, no duplicidad y mejora continua de los trámites administrativos; se establece la simplificación de trámites orientada a la reducción de requisitos y exigencias a los administrados, abandonando aquellos que no sean indispensables para cumplir el propósito o ejercer el control de manera adecuada; inclusive reformar los que permitan la avance de los procedimientos para los administrados. (Ecuador. Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, 2022).

Sin embargo, aún se duplican y triplican procesos, así como la exigencia de información que ya fue presentada y se encuentra en manos del propio Estado, exigiendo a los administrados, la nueva presentación de aquella información.

#### **4.7.4.1.1.1. Las Guías Técnicas de Procedimientos**

Como obligaciones económicas colaterales y previas, que también deben ser recogidas en los Informes de Producción Auditados, se deben presentar en forma periódica, de acuerdo a su exigencia, en la Agencia de Regulación y Control Minero, ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ARCERNNR, de acuerdo a las diferentes fechas establecidas, y durante todo el año se presentan, conforme a las disposiciones establecidas en el Registro Oficial Edición Especial de 13 de agosto de 2019, la Agencia de Regulación y Control Minero, publica la Resolución No. ARCOM-2019-0018-RES, la Guía Técnica de Procedimientos de la Agencia de Regulación y Control Minero, cuyo alcance es nacional, a fin de que se guarden armonía, correspondencia y congruencia en todo el país; dictadas en virtud de las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y especialmente en la Ley de Minería y el ordenamiento jurídico, a fin de dar un servicio a la colectividad con eficacia, coordinación y transparencia. Al ser las máximas autoridades de las Instituciones del Estado las responsables de dictar reglamentos y normas secundarias; y especialmente el de supervisar y adoptar acciones administrativas que coadyuven al aprovechamiento racional y técnico del recurso minero, y a la justa percepción de los beneficios que corresponden al Estado; éstas guías de los procesos por medio de los cuales se definen una arquitectura de procesos, subprocesos y procedimientos, la generación de indicadores, el control de documentos, utilizando diagramas de interrelación de procesos, etc., para optimizar y simplificar trámites bajo la metodología BPMN (Business Process Model and Notation). El direccionamiento de la misión de estas guías procedimentales es:

“Vigilar, inspeccionar, auditar, intervenir, sancionar y control a quienes realicen actividades mineras con la finalidad de alcanzar el aprovechamiento racional, técnico, con responsabilidad social y ambiental de los recursos naturales no renovables, enmarcados en la normativa legal vigente.

El Objeto: La presente Guía Técnica tiene como objeto establecer un ordenamiento lógico a las actividades que se gestionan en los procesos técnicos, optimizando la entrega de los servicios al ciudadano y el uso eficiente de los recursos disponibles. (Guía Técnica de Procedimientos de la Agencia de Regulación y Control Minero, 2019).

De conformidad al Artículo 8 del Reglamento General de la Ley de Minería, literal d): “Remitir a los gobiernos municipales, en relación a la explotación de materiales de construcción, los dictámenes previos y obligatorios que les permitan expedir las autorizaciones para la explotación de este tipo de materiales...” (Ecuador. Ley de Minería, 2009). O sea, que la ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ARCERNNR, o en su lugar los Municipios que han obtenido y solicitado la competencia para administrar la explotación de los materiales de construcción, están en forma constante y permanente recibiendo y procesando información económica, la cual es validada con el Servicio de Rentas Internas; toda la información que a continuación detallo también hay que hacerla constar en los Informes Auditados de Producción, lo cual ya es redundante; además verificado por un auditor minero que también suscribe el Informe de Producción; y que luego, es nuevamente verificado por las auditorías de verificación externas institucionales, que certifican la validez de lo constante en el Informe de Producción; haciendo realmente un trámite ineficaz, no rápido, repetitivo, generado a lo mejor por la mucha desconfianza; pero que es suficiente con el cruce de información entre el SRI, los Municipios y el ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ARCERNNR, con lo cual se obvia recurso económicos, de tiempo y de contratar y pagar a profesionales, que surge ante tanta repetición de anuncio de información. A continuación, detallo, la información que se debe presentar conforme a la Guía Técnica de Procedimientos de la Agencia de Regulación y Control Minero, y que la debe aplicar los Municipios que han aceptado la competencia en asuntos mineros:

En el punto 6.2.4. Pago de Patentes de Conservación, el titular de la concesión minera debe presentar los comprobantes de pago originales de sus obligaciones en el Formulario Nro. 117, con Código de Impuesto 4076; la ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ARCERNNR, registra internamente el pago en el Sistema de Gestión Minera, SGM, y en Sistema de Gestión Económica Financiera, e-SIGEF, de las obligaciones cumplidas conforme al Artículo 34 de la Ley de Minería. Se verifica la fecha y monto de pago, se valida la base de datos del Servicio de Rentas Internas, SRI, y luego se identifica quienes no han cancelado los pagos, se realiza el informe económico y legal y se envía a la Coordinación Zonal del Ministerio Sectorial, para la extinción de derechos mineros. Los formularios físicamente hay que retirarlos de la Coordinación Regional de ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables,

ARCERNNR. Todo este largo trámite burocrático se puede reducir al cruce o intercambio de información de las bases de datos entre las instituciones. Y que luego, la misma información es revisada en forma triple, primero por la Institución, luego en segundo lugar por el auditor que elabora y suscribe el informe de producción, y luego en tercer lugar, al verificarlo por el auditor que revisa lo constante en el Informe de Producción presentado.

En el punto 6.2.5. Seguimiento y Control de Regalías de la Actividad Minera, el concesionario debe presentar el comprobante original de pago del Formulario 113, con Código de Impuesto 4075; el que se registra el pago en el SGM y en e-SIGEF; se realiza el cálculo verificando lo pagado y de existir inconformidades se exige la obligación; se elabora luego, un informe económico y se notifica al SRI; luego se verifica en el campo los datos remitidos y las actividades ejecutadas; después se elaboran los listados de cumplimiento de todos los concesionarios y se envían a la página Web Servicio de Rentas Internas y a la Coordinación Zonal del Ministerio Sectorial.

De acuerdo al punto 6.2.6. Pago de Obligaciones, el usuario también debe generar el trámite en el SGM, y adjuntar la documentación correspondiente, adjuntando al oficio el depósito de pago y toda documentación habilitante. Esta información es validada por el Seguimiento Económico y Control Minero Regional, se registran las recaudaciones en el Sistema de Gestión Económica y Financiera, e-SIGEF; y luego son reportadas al SRI, por la Dirección Administrativa Financiera.

En el punto 6.2.8. Utilidades Mineras, a lo cual está obligado presentar el concesionario minero, donde realmente existe una serie de duplicidad de actividades y funciones, igual que en las anteriores exigencias; por ello el Informe de Producción, por ejemplo al presentar los comprobantes de pago de utilidades al Servicio de Rentas Internas, SRI, en los comprobantes del Formulario 106 con Código de Impuesto 9110, los presenta a la ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ARCERNNR; luego se registra esta obligación laboral y se sube los datos al SGM y en el Sistema de Gestión Financiera (e-SIGEF), se elabora un informe y se comunica al SRI del pago de utilidades y la conformidad o no de los impuestos generados.

En el punto 6.2.9. Informes de Exploración y Producción, se describe las actividades, que al ser generadas por el titular de la concesión minera, en la presentación del Informe de Producción, y que de la recepción en Secretaría, pasa el trámite a la Coordinación Regional, y ésta reasigna al

equipo de trabajo en el Sistema de Gestión Minera, SGM, para que un Especialista Técnico Minero Económico, revise y elabore el Informe de Análisis de Producción y Económico de las labores desarrolladas, y de existir observaciones se requerirá subsanarlo en 10 días plazo. Posterior a ello, se validará la información en el SGM, y se remitirán los Informes de Producción con los informes de ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ARCERNNR, a la Coordinación Zonal del Ministerio Sectorial. Luego a través de la base de datos SGM, se identifica a los titulares que no han presentado en las fechas establecidas, se elabora un informe legal por ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ARCERNNR, y se notifica a los concesionarios, de incumplimientos o conformidades con su presentación.

#### **4.7.4.1.1.2. Las Guías Técnicas**

Las guías actualmente para presentar los Informes ayudan a reducir tiempos para reportar la información que debe realizar el minero, antes de 2019 eran mucho más exigentes; la información que se requiere es hoy, es aún innecesaria y no es ágil, con formatos más simplificados, pero que duplican y multiplican el manejo de información, tanto para los mineros como para la ARCOM, hoy denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, ARCERNNR; considero que se debe consolidar la información y su trámite administrativo, como lo manda la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos. El Artículo 42 de la Ley de Minería, señala que cuando inicie la explotación del yacimiento, los titulares mineros presentaran al Ministerio Sectorial semestralmente, antes del 15 de enero y al 15 de julio, Informes Auditados de Producción, de acuerdo con guías técnicas que disponga la ARCOM; consignando información, maquinaria y equipos, consumo de combustibles, análisis de laboratorios, resumen de inversiones, trabajos realizados, declaraciones detalladas presentadas al Servicio de Rentas Internas, SRI, montos de regalías, producción obtenida y los resultados técnicos; en formularios simplificados que para el efecto elabore la ARCOM, hoy ARCERNNR; sin embargo, y como lo estipula el Segundo Artículo innumerado a continuación del Artículo 138 de la referida Ley dispone que los informes anuales de producción de pequeña minería, deberán presentarse debidamente auditados hasta el 31 de marzo de cada año al Ministerio Sectorial. O sea, que son semestrales para la mediana y gran minería, pero para la pequeña minería es uno anual, y de la minería artesanal, no indica nada al respecto.



En Derecho Público se debe hacer lo que dice la Ley, y si la ley dice para la pequeña minería es el informe anual, así se debe hacer, y sí para la minería artesanal no especifica, entonces no se puede hacer esta exigencia, como lo hace la Ordenanza Municipal de Loja, que luego analizaré, y que solicita a los artesanales y pequeños mineros, en forma ilegal informes semestrales.

El Reglamento General de la Ley de Minería, en el Artículo 8, otorga atribuciones, jurisdicción y competencia a la ARCOM, hoy ARCERNNR, en todo el territorio nacional; la Función Ejecutiva declaró como política de Estado, la mejora regulatoria, la simplificación administrativa y de tramites a fin de asegurar una adecuada gestión gubernamental, mejorar la calidad de vida de la población, fomentar la competitividad y el emprendimiento, propender a la eficiencia en la economía y garantizar la seguridad jurídica (Ecuador, Decreto Ejecutivo No. 372, 2018). El Directorio de la Agencia de Regulación y Control Minero, expidió dieciséis guías, para la presentación de los informes sin embargo, hasta la presente no se ha expedido una Guía específica para la minería de explotación de materiales de construcción o áridos y pétreos en la modalidad de la pequeña minería y también de la modalidad artesanal, por lo tanto los Municipios aplican la exigencia de normar la presentación de información con la Guía No. 005, denominada *“Guía Técnica para el Informe Semestral de Producción”*, cuyo marco normativo y ámbito de aplicación nacional, son los Artículos 42, 68, 92, 93, 112; innumerados primero, tercero y cuarto de la Mediana y Gran Minería Capítulo I, Artículo 144 de la Ley de Minería; y los más asombroso es que además esta guía es para explotación de minerales metálicos y no metálicos; pero no de materiales de construcción o áridos y pétreos. Inclusive se utiliza un formato utilizado en la República de Canadá, para obtener recursos financieros para desarrollo de proyectos mineros, los cuales se tranzan en la mayor Bolsa Minera en la ciudad de Toronto, que tiene respaldo de la firma de una persona calificada para certificar reservas mineras, y que, al considerarla una buena práctica, fue acogida en la Guía No. 5, cuyos datos son en el nivel de factibilidad técnica-económica. A continuación, en forma breve, voy a subrayar y poner letra cursiva y negrita, entre paréntesis, una ligera explicación o razonamiento de lo innecesario, repetitivo, inadecuado y costoso de los requerimientos de información auditados de esta guía:

**“GUÍA No. 005”**

**GUÍA TÉCNICA PARA EL INFORME SEMESTRAL DE PRODUCCIÓN...**

**1. DATOS GENERALES**

1.1. Período de Reporte (Según corresponda): desde día /mes/año, hasta: día/mes/año:

1.2. Nombre de la concesión minera, régimen y código catastral: (Mediana Minería, Gran Minería. Libres aprovechamientos). (no se hace constar la modalidad de minería artesanal y pequeña)

1.3. Tipo de mineral:(en materiales de construcción no se distinguen minerales metálicos o no metálicos, son simplemente materiales áridos y pétreos)

1.4. Datos del Asesor Técnico y Auditor Minero.

**Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 101 de 14 de octubre de 2019, página 29.**

Toda la información solicitada en este ítem deberá ser la actualizada a la fecha de presentación

1.5. Personal:

**Nota: Para leer Tabla, ver Registro Oficial Suplemento 101 de 14 de octubre de 2019, página 30.**

Anexar certificado de enrolamiento de cumplimiento de obligaciones al IESS

## 2. ASPECTOS LEGALES.

- Contratos de operación minera, Prohibiciones, Suspensiones y Gravámenes

- Copia simple del permiso ambiental correspondiente y del permiso de agua correspondiente. (Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses)

- Copia simple de la Declaración Juramentada conforme se estipula en el Art. 26 (inciso tercero) de la Ley de Minería. (Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses)

- Fecha de modificación del título a mediana minería, (si aplica.)

## 3. ASPECTOS TÉCNICOS

3.1. Preparación del Yacimiento y Construcción de Instalaciones Complementarias.

Descripción de la construcción de obras, adquisición de maquinarias y equipos mineros, incluyendo vías de acceso y facilidades para la explotación

### 3.1.1. Topografía.

Mapas topográficos georreferenciados actualizado en el sistema PSAD 56 y WGS84 de la Concesión Minera; mina, escombreras, depósitos de relave, plantas industriales, plañías de tratamiento, campamentos, infraestructura vial y otras instalaciones. **(Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses)**

Los mapas deben mostrar curvas de nivel, Perfiles Longitudinales y Transversales de los lodos los avances en cuanto a excavación, conformación de plataformas o terraplenes que permitan evidenciar las labores mineras realizadas en cada uno de los componentes de la Concesión Minera. **(Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses)**

### 3.1.2. Geología y Geotecnia.

Detalle geológico-geotécnico de las áreas de preparación para el desarrollo de la mina, y construcción de las instalaciones que se encuentren dentro de la Concesión Minera, con una escala no mayor a 1:5000. **(Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses)**

### 3.1.3. Excavaciones, Estructuras e Instalaciones.

Presentar avances de las labores mineras de preparación y desarrollo como desbroce, desmonte, excavaciones y movimientos de tierra; estructuras e instalaciones (plantas de beneficio, campamentos, vías, plantas de tratamiento y recirculación de agua, etc.) mediante planos, diseños, cronogramas, tablas y demás documentos que evidencien el avance del proyecto dentro de la Concesión Minera.

## 3.2. Explotación.

### 3.2.1. Geología y Geotecnia de la mina.

Detalle geológico-geotécnico de las labores mineras destinadas a la extracción del mineral, que se encuentren dentro de la Concesión Minera, con una escala no mayor a 1:1000.

Actualización de información de recursos y reservas mineras. **(Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses) La geología no cambia cada 6 meses, y esos estudios son muy caros, y que siempre le van a reflejar los mismos datos.**

### 3.2.2. Extracción de Mineral.

Se debe presentar sistemas de explotación, información referente al ciclo minero: diagramas de barrenación, perforadas, carga y voladura, ventilación, carguío y transporte, sistemas de desagüe, plan de trabajo y otros. Se debe anexar la documentación que evidencien estas actividades. **(Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses)**

### 3.2.3. Beneficio.

Descripción del proceso del beneficio de minerales de acuerdo a lo siguiente:

Descripción del tratamiento integral.

Procesos mineralúrgicos: A. Trituración y molienda (Conminución). B. Clasificación y Homogenización.

Procesos metalúrgicos: A. Gravimétrico. B. Flotación. C. Lixiviación con Cianuro. D. Lixiviación con otros procesos químicos. E. Fundición. F. Refinación. G. Otros.

Capacidad de la planta: A. Instalada. B. Operativa.

Balance metalúrgico: A. Tonelaje procesado. B. Ley de corte. C. Ley de cabeza. D. Porcentaje obtenido de Oro Grueso y/o libre (Si fuera el caso). E. Ley de concentrado (Au/Ag/Cu/Zn/Pb/otros). F. Mineral penalizante del concentrado (sulfuros As, otros). G. Porcentaje de Recuperación. H. Ley de pureza mineral (Au/Ag/Cu/Zn/Pb/otros). I. Tipo y peso de producto obtenido (Concentrado, Doré, Lingote, Barra, otros). J. Ley de colas. K. Tabla de balante metalúrgico. **(Totalmente inoficiosos, innecesarios y costosos estos exámenes, en materiales de construcción solo se trituran y por gravimetría se clasifica los áridos y pétreos)**

### 3.2.4. Escombreras y Depósitos de Relaves.

Presentar características técnicas de la escombrera y de los depósitos de relaves (diseño, capacidad, plan de llenado, vida útil plan de manejo y cierre), avance de llenado con su respectiva documentación (planos de avance, informes, guías), control y monitoreo geotécnico, plan de cierre. **(en materiales de construcción no hay escombreras, todo el material se utiliza; los estudios**

**geotécnicos son costosos, ya que hay que perforar, y en el cantón no hay este servicio, hay que solicitarlo a Guayaquil)**

**3.2.5. Cronograma de actividades ejecutadas (periodo).**

Señalar las actividades ejecutadas en función al periodo reportado. (Ver: Documentación o información a presentar con la Guía).

**3.2.6. Diagrama de flujos de operaciones y de procesos.**

Presentar los procesos ejecutados durante las operaciones mineras. (Ver: Documentación o información a presentar con la Guía) **(Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses)**

**3.2.7. Detalle de equipos y maquinaria.**

**3.2.8. Consumo de combustibles**

**3.2.9. Consumo de Energía Eléctrica**

**3.2.10. Ritmo de Explotación del año reportado:**

**Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 101 de 14 de octubre de 2019, página 32.**

**4. ASPECTOS ECONÓMICOS DEL AÑO REPORTADO.**

**4.1. Inversiones realizadas en el período (detallado por rubro), entendiéndose como el incremento de activos fijos (compra de maquinaria y equipo, construcción de infraestructura):**

**4.2. Costo de producción y gastos, de forma mensual.**

Gastos de Beneficio: Detallar los gastos de la actividad que consiste en un conjunto de procesos físicos, químicos o metalúrgicos a los que se someten los minerales, producto de la explotación, con el objeto de elevar el contenido útil o ley de los mismos. **(En materiales de construcción, no hay como elevar el contenido, calidad o ley de un mineral; este proceso es inoficioso)**

**Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 101 de 14 de octubre de 2019, página 34.**

Gastos de Refinación: Detallar los gastos que consisten en el proceso destinado a convertir los productos metálicos en metales de alta pureza. *(En materiales de construcción, no hay como elevar el contenido, calidad o ley de un mineral; este proceso es inoficioso)*

Gastos de Transporte: Dentro de los límites del derecho minero.

**4.3.** Detalle de Ventas: Numero de facturas, fecha, tipo de productos minerales, peso, valor, (acompañar, declaración del IVA y resultados de ensayos de laboratorio considerados para liquidación). *(Repetitivo, se debe presentar una sola vez, y no cada 6 meses) además los ensayos son costosos.*

Detallar la información por mineral. / Mineral Primario: (MINERAL PRINCIPAL, MINERALES ACCESORIOS) *(en materiales de construcción no se distinguen minerales metálicos o no metálicos, son simplemente materiales áridos y pétreos)*

**Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 101 de 14 de octubre de 2019, página 35.**

**4.4.** Cálculo de Ingreso Neto: *(No específica a materiales de construcción en la modalidad artesanal y de pequeña minería) Es suficiente el cruce de información con el SRI*

Mediana minería:

- Ingreso Neto: Ingresos bruto (-) gastos de beneficio (-) gastos de refinación (-) gastos de transporte.

Minería a gran escala:

- Ingreso Neto: Ingreso bruto (-) gastos de refinación (-) gastos de transporte

**4.5.** Cálculo de regalías.

El valor será determinado de acuerdo al período de reporte del informe. *(No específica a materiales de construcción en la modalidad artesanal y de pequeña minería) Es suficiente el cruce de información con el SRI*

**4.6.** Abono por concepto de Regalías Minera

Detallar la información del abono en base al Art. 92 de la Ley de Minería, lo cual aplica para concesiones mineras que realicen comercialización de minerales al exterior. (No específica a materiales de construcción en la modalidad artesanal y de pequeña minería) Es suficiente el cruce de información con el SRI

#### 4.7. Cálculo de utilidad minera

Aplica para los informes del segundo semestre de cada año. (Es suficiente el cruce de información con el SRI)

#### 4.8. Inventarios de productos minerales en stock.

**Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 101 de 14 de octubre de 2019, página 36.**

4.9. Patentes de Conservación. (No específica a materiales de construcción en la modalidad artesanal y de pequeña minería) Es suficiente el cruce de información con el SRI

Incluir dentro de costos fijos de la operación

4.10. Detalle de inversiones a ejecutarse el próximo año (remitir con el informe del segundo semestre) (La exigencia legal de plan de inversiones es solo en exploración, y en materiales de construcción, no hay exploración, se pasa directamente a explotación o producción)

**Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 101 de 14 de octubre de 2019, página 37.**

### 5. SEGURIDAD E HIGIENE MINERA-INDUSTRIAL Y GESTIÓN DE RIESGOS.

La información descrita en este numeral, deberá cumplir con lo estipulado en el Art. 68 de la Ley de Minería vigente y en el Art. 12 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ámbito Minero. (Información que se puede cruzar con el Ministerio de Relaciones Laborales, con el IESS, y la Unidad de Riesgos Laborales del IESS, las cuales ya poseen esta información y (quienes verifican en el sitio, la veracidad de la misma)

### 6. CONCLUSIONES, (Referirse a los siguientes temas)

A. Estado legal del área minera (los certificados de vigencia del estado de derechos del área los emite la propia ARCOM, a través de la Oficina de Registro Minero, por lo tanto exigir al

**administrado una certificación de los datos que posee la misma institución es inoficioso y repetitivo cada seis meses, más los costos innecesarios)**

**B.** Aspecto de Preparación del Yacimiento y Construcción de Instalaciones.

**C.** Aspecto Explotación.

**D.** Volúmenes de producción mensual (**son verificables con el cruce de información de facturas y guías de remisión emitidas por el administrado y presentadas en el SRI, es más el SRI, ya no quiere tanta información en papeles, y hoy tiene un sistema electrónico de facturación**)

**E.** Volúmenes de producción comercializado. (**repetitivo de los puntos anteriores**)

**F.** Aspectos económicos, (ventas, inversiones, costos, gastos, obligaciones económicas y laboral)

**G.** Minerales en stock. (**repetitivo de los puntos anteriores**)

**H.** Seguridad minera (**repetitivo de los puntos anteriores**)

**I.** Otros

## **7. RECOMENDACIONES**

## **8. DOCUMENTACIÓN O INFORMACIÓN A PRESENTAR LA GUÍA.**

**A.** Para todas las actividades y reportes del numeral 3. Deberán presentar sus anexos correspondientes.

**B.** Copio de los actos administrativos previos referente al Art. 26 Ley de Minería Vigente (digital).

**C.** Adjuntar copia de los comprobantes de pago de las patentes ele conservación y regalías.

**D.** Los rubros de ventas y costos deben estar respaldados con documentos verificables como: facturas, de duraciones al SRI, documentos financieros, otros.

Notas: Toda la información especializada referente a mapas, cortes secciones, planos, perfiles, diseños y avances de proyecto etc., deberá ser entregada en una base de datos compatibles con ArcGIS y/o AutoCAD



Se deberá e iniciar 2 ejemplares del Informe Semestral de Producción en formato físico y digital en el Ministerio Sectorial de su respectiva jurisdicción.

La copia digital del informe deberá ser entregada en medio magnéticos, en formato Word y PDF, tablas en formato Excel y PDF y mapas en formato PDF, formatos compatibles con AUTOCAD y/o formatos compatibles con ArcGIS (shp,mxd.lpk), georeferenciados en la proyección de coordenadas UTM y Sistema de Referencia Espacial PSAD 56 y en WGS 84.

El Informe Semestral de Producción deberá ser auditado por un profesional certificado y registrado en la Agencia de Regulación y Control Minero ARCOM, de esta manera el informe y la auditoría deben ser entregados por separado y contener las firmas de responsabilidad del concesionario o representante legal, asesor técnico, o auditor según el caso.

Los datos declarados en los informes presentados por el titular minero y por el auditor, estarán sujetos a verificación por técnicos de ARCOM, para la aprobación.” (Ecuador. Guías Técnicas de la Agencia de Regulación y Control Minero ARCOM, 2019)

#### **4.7.4.1.1.3. Los Auditores**

La Ley de Minería establece en el Artículo 42, que los informes semestrales de producción deban ser “auditados”, a lo que se suma la exigencia reglamentaria, que solicita que estos auditores deberán ser “certificados” por la Agencia de Regulación y Control Minero; así lo estipula el Reglamento General de la Ley de Minería, en el Artículo 11:

“...El Registro Minero contendrá por lo menos... i) Registro de universidades o escuelas politécnicas, profesionales y/o firmas para realizar trabajos de auditorías y verificaciones de informes que presenten los concesionarios y contratistas mineros; y...” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009)

En el Título VII, De los Interventores, Informes Semestrales y Auditores; en el Capítulo III, Artículo 73 y 74, se señala que los informes de auditoría se realizarán de acuerdo al instructivo técnico que expida el Ministerio Sectorial, y si la auditoría es de diversas materias, se realizará por equipos multidisciplinarios; y además señala que existirán los auditores de auditores, para “*verificación*” o validación técnica de los informes semestrales de producción. Realmente el Estado no se confía de la información que valida un auditor, sino que esta es nuevamente auditada;

cuando en la práctica su validación o verificación, la podría hacer un simple empleado del Estado, con el cruce de información y emitiendo un listado de quienes cumplen o no con las obligaciones estipuladas en la Ley de Minería. A lo que se suma los costos de actividad minera, ya que todos los gastos los tiene que cubrir el concesionario.

Conforme el Reglamento General de la Ley de Minería, el Artículo 75, establece no solamente el registro, sino también la inscripción:

“... Registro de Auditores Técnicos en un sistema informático digital y manual en el cual constará cronológicamente la inscripción de las personas naturales o jurídicas acreditadas por la Agencia.

Para su inscripción en el Registro de Auditores, los interesados deberán:

- a) Dirigir petición, escrita o por los medios electrónicos que se establecieron, a la Agencia de Regulación y Control Minero;
- b) Indicar sus nombres y apellidos completos, cédula de ciudadanía o identidad, domicilio, debiendo acompañar copias de la documentación de respaldo;
- c) Presentar su título profesional en las ramas de geología, minería o ciencias de la tierra;
- d) Acreditar su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes;
- e) Para el caso de personas naturales, se deberá acreditar una experiencia no menor a cinco años;
- f) Para el caso de personas jurídicas, se deberá adjuntar escrituras constitutivas y sus reformas; indicar el nombre del representante legal y acompañar su nombramiento debidamente registrado; acreditar una experiencia no menor a cinco años, en actividades de asesoría o gestión minera. La experiencia de la persona jurídica, será relacionada con la de los técnicos que lleven a cabo la auditoría; y,
- g) Para el caso de universidades y escuelas politécnicas deberá acreditarse que se encuentren inscritas en el Consejo Nacional de Educación Superior y sus escuelas de Geología, Minas o Ciencias de la Tierra, cuenten con un pènsum y experiencia de al menos diez años en materia o estudios e investigaciones afines.

En el transcurso de quince días de la presentación de la solicitud, la Agencia verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo, y con sus resultados, podrá calificar al peticionario disponiendo su inscripción en el Registro de Auditores Mineros.

Los auditores inscritos estarán obligados a informar a la Agencia de Regulación y Control Minero sobre cualquier cambio o modificación de la información proporcionada para obtener la inscripción.” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009).

En este Reglamento no solo se establece el Registro de los auditores, sino que se imponen una serie de exigencias, como por ejemplo tener 5 años de experiencia. Aquí cabe la pregunta, ¿Sí esta es una nueva exigencia en el país, ¿cómo se podrá acreditar experiencia?, así como, cabe preguntarse sí por vía Reglamento ¿Se puede desacreditar a un profesional universitario, para que no pueda hacer auditorías mineras? A lo que suma, los costos de los trámites y especialmente de la inscripción, que es según el Artículo 3, de la Resolución denominada “Valores por Instrumentos Sujetos a Inscripción en Registro Minero”, Registro Oficial de 14 de mayo de 2014, es de una (1 RBU) remuneración básica unificada.

En el Reglamento General de la Ley de Minería, que me encuentro analizando, se establecen en el Artículo 76, que las personas naturales que mantuvieron relación de dependencia con el Estado no podrán o están prohibidos de ejercer actividades en calidad de auditores técnicos en esta materia; lo cual es contradictorio y atentatorio al derecho constitucional al trabajo. Igualmente se establecen inhabilitaciones en el Artículo 77, para ser auditor: “...

- a) Los titulares de derechos mineros;
- b) Los cónyuges o convivientes en unión de hecho de los administradores de las concesiones mineras;
- c) Quienes estén relacionados dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad respecto a los administradores, empleados, socios o accionistas, condóminos, comuneros, asociados, miembros de directorios, funcionarios y ex funcionarios del concesionario, y del Ministerio Sectorial; y,
- d) Las personas naturales o jurídicas que hayan prestado o se encuentren prestado sus servicios en la concesión minera a auditarse. (Ibídem).

Y en el Artículo 78 del Reglamento, se establecen causales para descalificación y exclusión de auditores registrados e inscritos por:

- “... a) Fundamentar la solicitud de registro en antecedentes que resultaren falsos;
- b) Falsedad comprobada de la información proporcionada durante el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que respecto de dichas falsedades pudieren incoarse;
- c) Encontrarse incursos en casos de insolvencia o quiebra, judicialmente declarada; y,
- d) Incurrir en cualquier incumplimiento imputable al desempeño de sus funciones. El auditor cuyo registro hubiere sido cancelado, no podrá volver a optar por una nueva inscripción en el Registro de Auditores Mineros.” (Ibídem).

Estas disposiciones son muy drásticas, por ejemplo, el simple hecho de ser tataranieta de un exfuncionario del Ministerio Sectorial, lo inhabilita de ser auditor minero. O de algún auditor que es sancionado, nunca más podrá hacer auditorías. Por lo que los costos profesionales de honorarios, son costosos; y además largos y engorrosos, por cuanto dispone en el Artículo 79, que las “...universidades y escuelas politécnicas que estén interesadas en llevar a cabo labores de auditoría en materia minera, deberán inscribirse...” (Ibídem), cuestión que, hasta la presente, ninguna universidad se ha interesado en el tema, ni para hacer auditorías o las auditorías de las auditorías. Señalando que los costos que demande la intervención de los profesionales y entidades que practiquen las auditorías serán de exclusiva cuenta del concesionario.

Concomitante a ello, los auditores deben cumplir, en primer lugar, si son los auditores que van a suscribir la primera auditoría, a través del Instructivo que cito a continuación, se los denomina Auditor Técnico: “Instructivo para Calificación y Registro Auditores Técnicos Mineros”, y el denominado “Instructivo Sustitutivo para la Calificación y Registro de Compañías Privadas de Auditoría Externa Independientes”

#### **4.8. Análisis de La Ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja No. 0051-2022**

La “Ordenanza Sustitutiva para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación, Transporte, Tratamiento y Almacenamiento de Materiales Áridos y Pétreos que se encuentren en los Lechos

de los Ríos, Lagunas y Canteras”, publicada en Octubre de 2022, por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, tiene como antecedente de la “Ordenanza para regular, autorizar y controlar la explotación y transporte de materiales áridos y pétreos”, publicada en el Registro Oficial N° 425, de fecha 27 de enero de 2015; en cuyo texto se estableció lo siguiente:

“Artículo 17.- Informes Auditados de Producción.- Desde el otorgamiento de la autorización municipal para la explotación, transporte, instalación y operación de plantas de clasificación y trituración de materiales, hormigoneras, plantas de asfalto; y, depósitos de materiales áridos y pétreos; el beneficiario deberá presentar a la Jefatura de Minas y Canteras, de manera semestral con anterioridad al 15 de enero y al 15 de julio de cada año, informes auditados de producción correspondiente al semestre calendario anterior, de acuerdo con las guías técnicas aprobadas por la Gerencia de Obras Públicas Municipales, las mismas que deberán guardar concordancia con las respectivas guías de movilización. Los informes de producción serán suscritos por el beneficiario de la autorización o su representante legal, por su asesor técnico y por un auditor técnico externo, estos dos últimos acreditados ante el Municipio de Loja. Los costos de las auditorías estarán a cargo del beneficiario.” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, 2015).

Además, es importante señalar, que se incluyó en esta Ordenanza, un Capítulo, sobre la Calidad de los Materiales y los Resultados de Laboratorio, realmente éste es el campo en el cual debe legislar el Municipio, ya que tiene que ver con las autorizaciones de construcciones y edificaciones en la ciudad y el cantón, y es en este campo donde debe el Municipio adentrarse e inmiscuirse, como lo estipulaba:

“Artículo 39.- Calidad de los materiales. - Los beneficiarios de las autorizaciones municipales para materiales áridos y pétreos, con excepción de las autorizaciones para transportación de los mismos, deberán adjuntar a los informes semestrales de producción, copia de los resultados de los análisis y ensayos de calidad de los materiales destinados a la comercialización o elaboración de sus productos finales.

Artículo 40.- Resultados de laboratorio. - Los resultados de los análisis y ensayos realizados, deberán ser exhibidos de forma obligatoria en letreros ubicados en lugares visibles del área, para asegurar que los compradores o usuarios de dichos materiales tengan la información de la calidad de materiales que se comercializan o que utilizan en la

elaboración de los productos que se venden.” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, 2015).

Antes de esta Ordenanza el Municipio de Loja, se manejaba con el “Reglamento Especial para Explotación de Materiales Áridos y Pétreos”, de septiembre de 2012, y como se puede observar en el Reglamento, en éste no se realizaba la exigencia con respecto a los Informes Auditados de Producción, ya que estaban bajo la revisión del Ministerio Sectorial, ya que el objeto de esa normativa buscaba la aplicación de la Ley de Minería, en procura de que, en el marco del Artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador, el Gobierno Municipal ejerza competencias de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras; ceñidos a principios, derechos y obligaciones de la Ley de Minería, el Reglamento General, el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador, el Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería y Minería Artesanal; el Reglamento de Seguridad Minera y más reglamentos e instructivos aplicables en materia minera, así como a los derechos y obligaciones que se generen por el otorgamiento de un derecho minero. Este Reglamento cumplía con lo dispuesto en el Artículo 142 de la Ley de Minería, y no establecía condiciones ni obligaciones distintas a las establecidas en la Ley de Minería, estableciendo regulaciones que hacían factible una armónica y eficiente coordinación y cooperación de los Gobiernos Municipales con los demás órganos del Estado que forman parte de la estructura del sector minero y evitando la superposición o interferencia de competencias. En dicho Reglamento se estableció en el Artículo 12 como principio que:

“Las regulaciones de las ordenanzas municipales para la explotación de materiales áridos y pétreos en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras, estarán sujetas a la observancia de los principios contemplados en la Constitución de la República del Ecuador y la ley, de manera especial a aquellos que se refieren a: h) Las normas expedidas por el organismo rector.”

“Art. 13.-... Los Gobiernos Municipales, expedirán ordenanzas para normar las operaciones, trabajos y labores mineras destinadas a:

a) La preparación y desarrollo de la explotación; y,

b) La extracción y transporte.

En el marco de la competencia de control, previo el respectivo convenio de transferencia de competencias, y, lo establecido en este reglamento, los Gobiernos Municipales podrán efectuar acciones tendientes;

a) Control de las denuncias de internación,

b) Ordenes de abandono y desalojo

c) Sanciones a invasores de áreas mineras, y,

d) Formulación de oposiciones y constitución de servidumbres... De igual manera, las ordenanzas municipales contendrán disposiciones concordantes con la Ley de Minería, sus reglamentos y las normas pertinentes de la legislación minera, ...

Art. 14.-... Las ordenanzas municipales, en materia de regulación de derechos de los titulares... guardarán concordancia con las normas de la Ley de Minería, en cuanto concierne a los que emanen de los títulos de concesiones, contratos y demás aspectos que fueren necesario observar.” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, 2015)

Desde el año 2015, se estableció la exigencia y obligatoriedad de presentar los Informes Auditados de Producción en forma semestral, de acuerdo a guías y suscrito por asesor técnico y auditor acreditados en el Municipio de Loja; en la actual vigente de 2022, se establece lo siguiente, la cual va a ser motivo de análisis en los siguientes partes de este trabajo:

“Art. 37.- Informes Auditados de Producción.- Desde el otorgamiento de la, autorización municipal para el inicio de explotación régimen pequeña minería; los beneficiarios deberán presentar al Alcalde del cantón Loja, de manera semestral con anterioridad al 15 de enero y al 15 de julio de cada año, informes auditados de producción correspondiente al semestre calendario anterior, de acuerdo con las guías técnicas aprobadas por la Dirección de Obras Públicas Municipales, las mismas que deberán guardar concordancia con las respectivas guías de movilización.

Por su parte los beneficiarios de la autorización de los permisos de minería artesanal, deberán presentar un informe anual de producción con anterioridad al 31 de marzo de cada año,

conforme a las guías técnicas aprobadas por la Dirección de Obras Públicas Municipales, las mismas que deberán guardar concordancia con las respectivas guías de movilización.

Los informes de producción serán suscritos por los beneficiarios de las autorizaciones de inicio de explotación o su representante legal, por su asesor técnico y por un auditor técnico externo, estos dos últimos acreditados ante el Municipio de Loja. Los costos de las auditorías estarán a cargo del beneficiario.” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, 2015).

#### **4.8.1. Seguridad Jurídica y Aplicación Jerárquica de Las Normas**

La Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 11 estipula que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

“... 1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento... 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución ... serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley...” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Sin embargo, en el Artículo 37 de la Ordenanza Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja No. 0051-2022, se exigen condiciones o requisitos diferentes a los que señala la Ley, por ejemplo, el Segundo Artículo innumerado a continuación del Artículo 138 de la Ley de Minería, establece que, para la Pequeña Minería, se presentará solamente un Informe de Producción anual, y en la Ordenanza Municipal se exigen informes semestralmente. Igualmente, para la Minería Artesanal, la Ley no establece esta exigencia, y en la Ordenanza se exige un Informe de Producción auditado anual.

El Artículo 76 de la Carta Magna estipula que:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:



1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes....

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento....

5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora...” (Ibídem)

Como se puede observar al amparo de la norma constitucional antes citada, que la autoridad administrativa, en este caso la Dirección de Obras Municipales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, conforme a lo estipulado en el Artículo 37 de la Ordenanza, no asegura el Debido Proceso ni garantiza el cumplimiento de las normas; de igual forma se tipifica y sanciona como Infracción Leve, en el Artículo 65 literal g) de la Ordenanza, con un salario básico unificado, por la no presentación de los Informes Anuales y cuyo procesamiento y juzgamiento corresponde al Comisario Municipal de Ambiente y Minería, cuando el Segundo Artículo innumerado a continuación del Artículo 138 de la Ley de Minería, señala que otra sanción administrativa, no económica, como lo es la suspensión temporal y luego de 90 días la suspensión definitiva:

“...La falta de presentación de los manifiestos de producción o de sus actualizaciones, será sancionada con la suspensión temporal de las actividades hasta que se cumpla con la presentación de dichos manifiestos. La demora en la presentación de los indicados documentos no podrá exceder al plazo de noventa días, vencido el cual se producirá la suspensión definitiva de actividades...” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009).

El Artículo 77 de la Carta Magna, estipula que en todo proceso se observará la garantía básica de aplicación de conformidad con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley. Y en el Artículo 82 de la Constitución se establece: “El derecho a la seguridad jurídica

se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). O sea, que los requisitos o condiciones, deben ser por competencia atribuida por Ley, no por Ordenanza.

El Artículo 273 de la Constitución de la República del Ecuador, estipula que:

“Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.” (Ibídem);

Esta disposición constitucional no se ha llevado a cabo o realizado, con respecto a los cobros que realiza el Ilustre Municipio de Loja, o también denominado Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, en los trámites mineros en la explotación de materiales de construcción; debido a que los cobros no son establecidos por un organismo técnico independiente o coordinado a nivel nacional como lo sería la ARCERNNR, sino como lo explique anteriormente son estipulados directa y unilateralmente impuestos por una Ordenanza Municipal.

El Derecho a la Seguridad Jurídica, está presente en el Artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, y, esencialmente, conforme lo describe la norma citada: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Para hacer un análisis se debe partir de conceptos sobre seguridad jurídica establecidos y que entre los principales tenemos que la seguridad jurídica la convicción de un persona de que una contexto jurídico no será cambiada; que es un derecho colateral o paralelo a la clasificación jurídica, que reconoce a la Constitución como norma jerárquicamente superior y son la atención a

normas jurídicas precedentes, claras y públicas, garantizadas por todas las autoridades; que es el respeto a los derechos y que no será cambiada; que es una garantía individual frente al Estado, y que sus derechos no serán violentados, si esto se produce, la Sociedad le dará protección y reparación.

En el caso de la Ordenanza Municipal. No. 0051-2022, que analizo, es un hecho aceptado y no controversial, que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, al poner obligaciones y condicionamientos que no constan en las Leyes sobre minería, y, al actuar de esa manera vulneró el Derecho a la Seguridad Jurídica previsto en el Artículo 82 de la Constitución de la República, al no acomodar sus acciones conforme le es obligatorio. Esto es la presentación de informes de producción auditados semestrales, cuando según la Ley son anuales; que éstos deben ser hechos por simple declaración juramentada de la producción ante un Notario; con la obligación de utilizar guías para otras modalidades de enormes inversiones de dinero; y estableciendo una serie de verificaciones y verificaciones de las verificaciones o auditorías, a costa del administrado. Por lo manifestado, es lógico concluir entonces, que la el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los administrados, y que dicha vulneración comporta también la transgresión del derecho a los bienes patrimoniales y el libre derecho al ejercicio de empresa. Y con todo ello no aprovecha de las oportunidades de la administración pública de prever la planificación territorial y de los problemas de la construcción a nivel local.

El complejo proceso de planificación se rige por una serie de actos jurídicos cuya inejecución provoca una variedad de problemas: número irracional de documentos de planificación, largos plazos de preparación de los documentos solicitados, doble revisión, sucesión de aprobación de documentos, confusa jerarquía de planes, etc.; así como la inconsistencia de las normas legales respectivas, que causa impactos y consecuencias de orden territorial

"Uno de los elementos básicos del principio de un Estado de derecho, que se consolida en la Constitución, es seguridad y claridad jurídica. El imperativo de la seguridad jurídica y la claridad presupone ciertos requisitos obligatorios para la regulación legal. La regulación debe ser clara y armónica, las normas jurídicas deben formularse con precisión y no contienen ambigüedades. Particularmente es este factor, es decir, la formulación imprecisa de requisitos obligatorios consolidados en las normas legales que condicionan con bastante

frecuencia la violación del principio de expectativas jurídicas en todo el ordenamiento territorial detallado proceso.” (Sentencia del Tribunal Constitucional de la República de Lituania, 2003).

El principio de confianza en la Ley protege los intereses personales, donde el Estado central, descentralizado o autónomo, garantiza resultados positivos, garantizando que, al mismo tiempo logre los fines la administración pública, las esperanzas de los vecinos del cantón estaría garantizada tanto como sea posible tener trabajo e ingresos, ya que caso contrario les afecta los intereses económicamente y afecta la capacidad legítima de desarrollo de la construcción. Lo importante es encontrara el equilibrio adecuado del interés público y la protección de los derechos individuales. Los procesos de planificación son agravados por el hecho de que se está regulando una serie de procesos y actos jurídicos de difícil y repetida ejecución, costosos o abusivos que ocasiona una variedad de problemas como lo es la incompatibilidad con las normas legales existentes. Lo que mejor se observa es que el organizador de la planificación del territorio recibe una respuesta negativa ya veces incluso desmotivada en sus políticas.

#### **4.8.2. Principio de Reserva de La Ley o Principio de Legalidad.**

La Ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, No. 0051-2022, en el Artículo 65, estipula como:” ...INFRACCIONES LEVES. - Serán sancionados con multa equivalente a un Salario Básico Unificado (1 SBU), quienes cometan las siguientes infracciones...g. No presentar los informes anuales de producción; así como los informes de procesamiento y material comercializado los concesionarios de minería artesanal...” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, Ordenanza No. 0051-2022) y en el Artículo 84 de la misma Ordenanza, señala que: “La Dirección de Obras Públicas Municipales, podrá declarar la caducidad de las concesiones mineras, en el caso que sus beneficiarios, hayan incurrido en las causales establecidas en los Artículos 108 al 117 de la Ley de Minería, y ...”(Ibídem); lo que lo realiza conforme al Artículo 112 de la Ley de Minería que estipula y sanciona la caducidad de un área minera por no presentación de informes de producción.

Las disposiciones citadas anteriormente de la ordenanza, son totalmente diferentes de lo que manda la Ley de Minería, que en el Segundo Artículo innumerado a continuación del Artículo

138, estipula: "...La falta de presentación de los manifiestos de producción o de sus actualizaciones, será sancionada con la suspensión temporal de las actividades hasta que se cumpla con la presentación de dichos manifiestos. La demora en la presentación de los indicados documentos no podrá exceder al plazo de noventa días, vencido el cual se producirá la suspensión definitiva de actividades." (Ecuador. Ley de Minería, 2008), o sea, la ley no estipula ninguna multa y mejor da un plazo de noventa días para la presentación demorada.

El presente trabajo pretende demostrar la inconstitucionalidad e ilegalidad de la Ordenanza Municipal de Loja No. 0051-2022, que prevé sanciones, como son la multa y la declaratoria de caducidad, ante la no presentación de los Informes Auditados de Producción Semestrales; para el efecto, establezco que la Ordenanza no se ampara en la Ley de Minería y por lo tanto, transgrede el principio de reserva de ley. Considero que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, deberá suspender provisionalmente de la Ordenanza y admitir la discusión de su reforma, con la intervención y el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, de las Cámaras de la Producción, Cámara de la Construcción, Colegios de Ingenieros y Profesionales, los mineros, los transportistas, las Universidades, los ambientalistas, los maestros de la construcción, El Ministerio de la Energía y recursos naturales No Renovables, la comunidad en general, los periodistas, etc. Ya sea defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la Ordenanza cuestionada, realizando el control de legalidad y de constitucionalidad de la disposición actualmente vigente, a la luz de los argumentos de las partes, y luego disponer la publicación de en el Registro Oficial.

La Ordenanza Municipal contraviene el numeral 2 del Artículo 132 de la Constitución de la república del Ecuador, porque tipifica una infracción administrativa y la sanciona, como lo es el incumplimiento de la presentación de los Informes Auditados de producción semestrales, establecidos en dicha Ordenanza, sin considerar que esta es una "potestad privativa... de la Asamblea Nacional". El artículo 37, 65 y 84 de la Ordenanza Municipal deben ser objetados por ser contrarios al numeral 3 del Artículo 76 de la Constitución que "confiere reserva de ley a la tipificación de infracciones administrativas" porque se habría establecido infracciones administrativas mediante una Ordenanza Municipal.

El Ministerio de la Energía y Recursos Naturales No renovables, debe actuar de conformidad con sus atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley de Minería, específicamente, el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución y el Artículo 142 de la Ley de Minería, por lo que, al ser esta cartera de Estado la institución rectora de políticas públicas mineras le compete regular y controlar el cumplimiento a las obligaciones que mediante Ordenanzas municipales se emitan, sobre el tema de materiales de construcción, a fin de que la normativa secundaria necesaria sea la adecuada para la aplicación y reconocimiento de la Constitución y la Ley en forma directa de aplicación, sin restricción ni condición alguna.

Por lo tanto, existe la inconstitucionalidad de la norma que sanciona a los concesionarios por la falta oportuna de los informes auditados de producción semestral porque vulnera, de forma general, el principio de legalidad (Artículo 76 numeral 3 de la Constitución) y, de forma específica, el principio de reserva de ley (Artículo 132 numeral 2 de la Constitución), al haber tipificado y sancionado infracciones administrativas mediante una Ordenanza. Lo que considero suficiente para analizar la alegada transgresión de la reserva de ley, por ser una manifestación más específica del principio de legalidad en materia sancionatoria.

Al analizar las multas si las sanciones pecuniarias cuyo propósito es que el administrado corrija su conducta, la facultad de la administración para imponer multas al administrado es una conjunción de potestades regladas legales que confiere el ordenamiento jurídico y no son discrecionales (Ecuador. Procuraduría General del Estado, 2010); por lo tanto, la imposición de sanciones solo procede en los casos previstos en la norma o por potestad reglada, atendiendo además al Principio de Reserva de Ley establecido en el numeral 2 del Artículo 132 de la vigente Constitución de la República del Ecuador, que dispone que se requiere de ley para tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes, así como, y lo más importante es con sujeción al procedimiento previo que corresponda dentro de la legalidad.

En el caso de la Ordenanza Municipal No. 0051-2022, sobre la multa, que es una sanción pecuniaria, a lo mejor su propósito es que el administrado corrija su conducta, para no recibir la sanción inmediata al retardo en el cumplimiento de sus obligaciones parciales; pero ni eso está explicado o desarrollado en la Ordenanza, pues se aplicaría la multa y la declaratoria de caducidad simultáneamente. De esta forma la supuesta advertencia al administrado de que los cronogramas y plazos establecidos no se concretan en la realidad, así ya no persista en su retardo. Las multas se

deben calcular en función del monto del daño específico generado por cuya obligación se ha incumplido o se ha cumplido tardíamente, lo que la Ordenanza, tampoco lo hace proporcionalmente o razonadamente.

La Ordenanza Municipal No. 0051-2022, no cumple ni se ajusta con lo dispuesto especialmente a los principios de consolidación y pro-administrado, estipulados en la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, que tiene la meta de cumplir con la obligación que tiene la Administración Pública local, de ser eficiente, facilitar la vida ciudadana, hacer un mejor país apoyando a los productores garantizando un efectivo servicio público, optimo y eficiente de los trámites administrativos; simplificando y reduciendo gastos de costos y tiempo en su gestión, en el Artículo 3 establece:

“Principios. - ... los trámites administrativos estarán sujetos a los siguientes:

1. Celeridad. - Los trámites administrativos se gestionarán de la forma más eficiente y en el menor tiempo posible, sin afectar la calidad de su gestión.
2. Consolidación. - Todas las entidades reguladas por esta Ley deberán propender a reunir la mayor actividad administrativa en la menor cantidad posible de actos. Además, impulsarán la consolidación de trámites de naturaleza similar o complementaria en un solo proceso administrativo.
3. Control posterior.- Por regla general, las entidades reguladas por esta Ley verificarán el cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a un trámite administrativo con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente autorización, permiso, certificado, título habilitante o actuación requerida en virtud de un trámite administrativo, empleando mecanismos meramente declarativos determinados por las entidades y reservándose el derecho a comprobar la veracidad de la información presentada y el cumplimiento de la normativa respectiva.

En caso de verificarse que la información presentada por el administrado no se sujeta a la realidad o que ha incumplido con los requisitos o el procedimiento establecido en la normativa para la obtención de la autorización, permiso, certificado, título habilitante o actuación requerida en virtud de un trámite administrativo, la autoridad emisora de dichos títulos o actuación podrá dejarlos sin efecto hasta que el administrado cumpla con la normativa respectiva, sin perjuicio del

inicio de los procesos o la aplicación de las sanciones que correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente....

6. Pro-administrado e informalismo. - En caso de duda, las normas serán interpretadas a favor de la o el administrado. Los derechos sustanciales de las y los administrados prevalecerán sobre los aspectos meramente formales, siempre y cuando estos puedan ser subsanados y no afecten derechos de terceros o el interés público, según lo determinado en la Constitución de la República...” (Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, 2022).

A continuación seguiré realizando el análisis jurídico de la Ordenanza y de la serie de ilegalidades que acarrea con respecto a los Informes Auditados de Producción, que se exigen semestralmente; por ejemplo el Código Orgánico Administrativo, en el Artículo 4 señala que las actuaciones administrativas, bajo el Principio de Eficiencia, aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas, prohibiendo las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales. Que como he citado en líneas anteriores: 4.1.4.1.1.2. LAS GUIAS TECNICAS; son exigencias condiciones innecesarias e inoportunas en desmedro de lo señalado en el Artículo 5 del Código Orgánico Administrativo que señala que: “Principio de calidad. Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos”. (Ecuador. Código Orgánico Administrativo, 2019). De igual forma se vulnera de la norma ibidem el Artículo 14 que señala: Principio de juridicidad. “La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código...” (Ibídem); el Artículo 131 estipula: “Prohibiciones. Las administraciones públicas que tengan competencia normativa no pueden a través de ella: 2. Regulares materias reservadas a la ley. 3. Solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley...”

El Código Civil ecuatoriano en el Artículo 12 estipula que: “Cuando una ley contenga disposiciones generales y especiales que estén en oposición, prevalecerán las disposiciones especiales” y el Artículo 39 estipula que: “La ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa.”(Ecuador. Código Civil, 2019). La Ley de Minería es una ley especial con respecto al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización,



COOTAD, al tratar y ser específica en cuanto al tratamiento legal de los recursos naturales no renovables, como lo son los áridos y pétreos, conocidos también como materiales de construcción; además en ningún momento se ha derogado a la Ley de Minería, por el COOTAD, en lo que respeta a los materiales de construcción. El Código Civil establece en el Artículo 607 lo siguiente:

“El Estado es dueño de todas las minas y yacimientos que determinan las leyes especiales respectivas, no obstante, el dominio de las corporaciones o de los particulares, sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situados. Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio, para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescriben las leyes de minería.”

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en el Artículo 56 determina las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, y, en el literal l) de dicha disposición, establece que corresponde a aquellos la regulación, autorización y control de materiales áridos y pétreos en la fase de explotación en los lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras, atribuciones que estarán sujetas a las regulaciones del organismo “rector” o sea, del Ministerio Sectorial. Ello implica respecto a los materiales de construcción no sólo la sujeción a la Ley de Minería, sino a la Reglamentación y demás normas que tienen una jurisdicción y competencia nacional, en desmedro de la Ordenanza que solo son cantonales. En el Artículo 141 se estipula que el:

“Ejercicio de la competencia de explotación de materiales de construcción. - De conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras de su circunscripción. Para el ejercicio de esta competencia dichos gobiernos deberán observar las limitaciones y procedimientos a seguir de conformidad con las leyes correspondientes. De igual manera, en lo relativo a la explotación de estos materiales en los lechos de ríos, lagos y playas de mar, los gobiernos responsables deberán observar las regulaciones y especificaciones técnicas contempladas en la ley. Establecerán

y recaudarán la regalía que corresponda...”(Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

La Ley de Minería, que es especial y específica con respecto a los materiales de construcción, en el Capítulo III, de los Materiales de Construcción; en el Artículo 142, estipula:

“Concesiones para materiales de construcción.- El Estado, por intermedio del Ministerio Sectorial, podrá otorgar concesiones para el aprovechamiento de arcillas superficiales, arenas, rocas y demás materiales de empleo directo en la industria de la construcción, con excepción de los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras que se regirán a las limitaciones establecidas en el reglamento general de esta ley, que también definirá cuales son los materiales de construcción y sus volúmenes de explotación.

En el marco del artículo 264 de la Constitución vigente, cada Gobierno Municipal, asumirá las competencias para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras, de acuerdo al Reglamento Especial que establecerá los requisitos, limitaciones y procedimientos para el efecto. El ejercicio de la competencia deberá ceñirse a los principios, derechos y obligaciones contempladas en las ordenanzas municipales que se emitan al respecto. No establecerán condiciones y obligaciones distintas a las establecidas en la presente ley y sus reglamentos.” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009).

El Reglamento General de la Ley de Minería que tiene una aplicación jerárquicamente superior con respecto a una Ordenanza, sobre las Concesiones Mineras de Materiales de Construcción, en el Artículo 44, estipula:

“Competencia de los gobiernos municipales. - Los gobiernos municipales son competentes para autorizar, regular y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras, en concordancia con los procedimientos, requisitos y limitaciones que para el efecto se establezca en el reglamento especial dictado por el Ejecutivo... La caducidad y nulidad de las concesiones de materiales de construcción está sujeta a las causales determinadas en la Ley.” (Reglamento General de la Ley de Minería, 2009).

Además, el Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería y Minería Artesanal, que sirvió para la construcción de la propuesta que es puesta a nuestro análisis; en el Artículo 12 estipula:

“Manifiestos anuales de explotación. - En el evento de ser técnica y económicamente factibles las labores de explotación, el concesionario, estará exento de la celebración de los contratos de explotación a los que se refiere el artículo 41 de la Ley de Minería, pero sí obligado a presentar manifiestos anuales de dicha explotación, que tendrán el carácter de declaraciones juramentadas, en las que se indicarán los volúmenes explotados y la ley promedio del mineral.

La información proporcionada por el concesionario, obligatoriamente deberá ser presentada a la Agencia de Regulación y Control Minero, para su registro y verificación correspondientes, además de los inherentes a los fines de auditoría.

La falta de presentación de los manifiestos anuales, será sancionada con la suspensión temporal de las actividades hasta que se cumpla con la presentación de dichos manifiestos. La demora en la presentación de los indicados manifiestos no podrá exceder al plazo de noventa días, vencido el cual se producirá la suspensión definitiva de actividades.” (Reglamento del Regimen Especial de Pequeña Minería, 2009).

En el mismo orden, considero que la propuesta de reforma al proyecto de Ordenanza Municipal, debe ceñirse al Reglamento Especial para la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos, que establece como objeto del Reglamento, justamente poder aplicar la Ley de Minería en concordancia con la Constitución de la República del Ecuador; de igual forma en este Reglamento a partir del Art. 11 y siguientes, se estipula cual será el actuar de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con respecto a la emisión de sus Ordenanzas locales, que siempre deberán estar ceñidas a las Leyes y normativa jerárquica superior de jurisdicción nacional.

“Art. 1.- Objeto del Reglamento. - El presente Reglamento Especial tiene como objeto, establecer la normativa para la aplicación de la Ley de Minería, en procura de que, en el marco del artículo 264 de la Constitución de la República el Ecuador, cada Gobierno Municipal pueda ejercer las competencias para regular, autorizar y controlar la explotación

de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras.

Art. 11.- Marco de la competencia regulatoria de los Gobiernos Municipales.- El ejercicio de la competencia de los Gobiernos Municipales para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras, debe ceñirse a los principios, derechos y obligaciones contempladas en la Ley de Minería, el presente Reglamento, su Reglamento General, el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras en la República del Ecuador, el Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería y Minería Artesanal; el Reglamento de Seguridad Minera, el Reglamento del Régimen especial para el libre aprovechamiento de materiales de construcción para la obra pública y más reglamentos e instructivos aplicables en materia minera, así como a los derechos y obligaciones que se generen por el otorgamiento de un derecho minero.

Las ordenanzas respectivas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley de Minería, no podrán establecer condiciones ni obligaciones distintas a las establecidas en la Ley de Minería, sus reglamentos y normas técnicas que rijan sobre la materia, estableciendo regulaciones que hagan factible una armónica y eficiente coordinación y cooperación de los Gobiernos Municipales con los demás órganos del Estado que forman parte de la estructura del sector minero y evitando la superposición o interferencia de competencias. (Reglamento Especial para Explotación de Materiales Áridos y Pétreos, 2012).

El Principio de Reserva de Ley determina que ciertas materias deben ser reguladas por normas aprobadas con un procedimiento legislativo, se impone límites a la potestad de las Ordenanzas de la administración pública autónoma descentralizada municipal y garantiza que las limitaciones en los trámites de las personas sean amparadas por el legislador único, en un proceso de deliberación. y no por otros órganos con potestad normativa. El Artículo 132 de la Constitución prevé el Principio de Reserva de Ley y determina como una materia regulada únicamente por el Legislativo, al crear el imperio sancionatorio del Estado; o sea, tipificar, criminalizar o descriminalizar; establecer sanciones, penalizar o despenalizar; y, establecer el procedimiento, judicializar o también desjudicializar; para lo cual siempre se requiere de una Ley. Una Ordenanza

para complementar una Ley, no podrá prever nuevas infracciones ni alterar los límites ya previstos en la norma superior. Como conclusión, puedo afirmar que el grado de precisión tipificado establecido en la norma de rango legal, es decir, en la Ley de Minería, es suficiente, pues dicha Ley específica que, cómo debe actuarse.

#### **4.8.3. Comparación con otras Ordenanzas de otros Cantones**

A continuación, me permito hacer una pequeña comparación de algunas Ordenanzas municipales que versan sobre el tratamiento de la explotación de los materiales de construcción en sus respectivos cantones:

##### **4.8.3.1. Ordenanza Cantón Catamayo**

La Ordenanza Sustitutiva que Regula, Autoriza y Controla la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos en el cantón Catamayo, conforme y en perfecta concordancia con lo que norma la Ley de Minería, solamente condiciona y obliga a los concesionarios mineros que explotan materiales de construcción en ese Cantón, a que presenten un solo Informe de Producción Auditado anual; así lo señala conforme de la siguiente forma:

“Art. 76.- Manifiestos e informes de producción. - Los titulares de concesiones en pequeña minería están obligados a presentar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Catamayo los manifiestos e informes de producción, mediante declaración juramentada realizada ante un Notario en los que se indicará el número de hectáreas mineras en exploración y explotación. Los informes anuales de producción debidamente auditados se presentarán hasta el 31 de marzo de cada año, de conformidad con las guías técnicas elaboradas para el efecto por la Coordinación de Áridos y Pétreos. La falsedad comprobada en la declaración de la referencia anterior, será sancionada de conformidad con las penas aplicables al delito de perjurio.

La falta de presentación de los manifiestos de producción o de sus actualizaciones, es sancionada con la suspensión temporal de las actividades hasta que se cumpla con la presentación de dichos manifiestos. La demora en la presentación de los indicados documentos no podrá exceder el plazo de 90 días, vencido el cual se producirá la suspensión definitiva de actividades.

Los informes de producción serán suscritos por el beneficiario de la autorización o su representante legal y por su asesor técnico, el que deberá acreditar su calidad de profesional en las ramas de geología y/o minería. (Ordenanza Sustitutiva que regula, autoriza y controla la explotación de materiales áridos y pétreos en el cantón Catamayo, 2016)

También revise la Ordenanza para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos que se encuentran en los lechos de los ríos, playas y canteras existentes en la jurisdicción del cantón Catamayo, publicada el 16 de noviembre del 2010; en la cual tuvo disposición alguna al respecto; ósea, que desde el año 2010 hasta el año 2016 no se exigía la presentación de informes de producción, por parte del Municipio de Catamayo. Si embargo, desde el año 2005, en forma abusiva e ilegal por parte de un alcalde del cantón Catamayo, y hasta el año 2016, se puso en práctica y se operó con la Ordenanza para la Explotación de Minas de Piedra o Canteras y Movimientos de Tierra, así como la Explotación de Materiales de Construcción en los ríos, esteros y otros sitios de la jurisdicción del cantón Catamayo, publicada en el año 2005:

“Art. 12.- El concesionario que explote las arenas, lastres, piedras, etc. de los ríos, esteros y otros sitios de sus playas y lechos, pagará US \$ 2 por cada metro cúbico, cuando sea destinado a obras particulares o públicas fuera del cantón Catamayo y UD \$ 1 por cada metro cúbico cuando sea su destino para obra pública o particular dentro del cantón Catamayo; estos valores obligan a los propietarios de empresas públicas o privadas o de servicio social que consten como titulares de concesiones mineras y también pagarán los ministerios de Estado como por ejemplo: el MOP que en la actualidad explota materiales pétreos en el cantón Catamayo destinado a la venta de particulares. Estos valores serán destinados para mejorar la infraestructura educativa de Catamayo. Los pagos referidos en el inciso anterior, serán satisfechos al tiempo de cada explotación, o en las oportunidades señaladas en los contratos que se firmen o en las señaladas en los contratos que se firmen o en las resoluciones que se dicten por parte de la Municipalidad.” (Ecuador. Ordenanza para la Explotación de Minas de Piedra o Canteras y Movimientos de Tierra, así como la Explotación de Materiales de Construcción en los ríos, esteros y otros sitios de la jurisdicción del cantón Catamayo, 2005)

Lastimosamente, en nuestros cantones de la provincia de Loja y del Ecuador, no se legisla como manda la Ley, sino que se dan ordenanza haciendo prevalecer el mal entendido respeto a la

autoridad, y los gobiernos de turno, por cuestiones políticas no hacer respetar las leyes y la Constitución, y la Contraloría General del Estado, jamás dijo nada al respecto. Me refiero a que con esta Ordenanza desde el año 2005 el Municipio de Catamayo cobró por metro cúbico de materiales pétreos extraídos en el cantón; y esto fue especialmente con dedicatoria al cantón Loja; ya que se utilizaron millones de metros cúbicos en obras particulares y en obras públicas, y todos tuvieron que pagar, inclusive materiales de construcción que eran utilizados en el cantón Saraguro. Ninguna Ley le autoriza al Municipio de Catamayo a vender materiales de construcción, sin embargo, cobró estableciendo un peaje a la salida de Catamayo en la vía a la ciudad de Loja. Por ello el Ilustre Municipio de Catamayo, poco le importaba los Informes de producción o cumplir o no con la Ley de Minería, pues ellos tenían un sistema no autorizado de cobros, sin ningún control. Inclusive la Ordenanza se puede encontrar que el MOP, Ministerio de Obras Públicas, también vendía materiales pétreos, cuestión prohibida por las leyes, pero sí permitida por la corrupción.

Inclusive estos cobros arbitrarios e ilegales, que encarecieron las construcciones en el cantón Loja, al utilizar materiales pétreos del cantón Catamayo, especialmente del río Catamayo, fueron implementados poco a poco desde el año 2003; que en definitiva fueron 13 años de saqueo, corrupción y chantaje a los conciudadanos, cuando se administra una institución y se lo hace en base al supuesto apoyo popular y goce de respaldo de las masas:

“Art. 9. El Comisario Municipal en coordinación con el Departamento de Obras Públicas Municipales, adjudicará el sitio de explotación que le asigne a cada persona, autorizará y supervigilará el fiel cumplimiento de la presente ordenanza.

Art. 10. La tasa que corresponda para la explotación de estos materiales se la ha avaluado de la siguiente manera: tasa por metro cúbico \$ 2,00. Esta tasa será aprobada y revisada anualmente por resolución del Concejo. Se exonera el 50% de la mencionada tasa por explotación de áridos, cuando este material se destine a la construcción en el cantón Catamayo.” (Ordenanza que reglamenta la explotación de materiales pétreos en los ríos y playas en el cantón Catamayo. 2003).

#### **4.8.3.2. Ordenanza Cantón Zamora.**

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Zamora, a través de su Ordenanza expedida en el año 2015, solicita los informes auditados de producción, pero sin guías previas

emitidas, sino que los requiere a los Informes auditados de producción semestrales, en base a los volúmenes de producción y de allí resta los costos de producción, para hacer el cobro de regalías, en definitiva, lo que le interesa son el cobro de tributos:

Art. 74.- Hecho generador. - Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley o la presente ordenanza para configurar cada tributo; para el caso de la presente ordenanza el hecho generador constituye el volumen de la explotación, que de manera semestral con anterioridad al 15 de enero y al 15 de julio de cada año, presentarán informes auditados respecto de su producción en el semestre calendario anterior y la contraprestación de servicios prestados. (Ordenanza para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos en el cantón Zamora, 2015).

Conforme a la Ordenanza que Reglamenta la Explotación de Materiales Pétreos en el cantón Zamora del año 2001, el Ilustre Municipio de Zamora, ya estuvo ilegal y arbitrariamente cobrando por el material pétreo extraído, especialmente de sus ríos; y éste cobro se lo realiza hasta la actualidad en el control de salida de la ciudad de Zamora a Loja, y se justifica en el:

“Art. 11.- La Dirección de Obras Públicas cuantificará el material explotado e informará a la Dirección Financiera, para la emisión del título de crédito y su recaudación acorde con la ordenanza. Los informes referidos podrán ser diarios, semanales, quincenales o mensuales, dependiendo de los requerimientos del beneficiario.” (Ordenanza que Reglamenta la Explotación de Materiales Pétreos en el cantón Zamora, 2001).

Y como se puede apreciar, aparte de los informes de producción, la verificación de la misma es diaria, justamente a través del cobro de un peaje en el control, que controla a todas las volquetas que transportan materiales pétreos a la ciudad de Loja; esto es una deslealtad al cantón Loja, por cuanto si bien los transportistas pagan y también se cobra a los concesionarios, se tributa por doble; pero en el fondo lo que ha realizado es encarecer los materiales de construcción, porque al final al consumidor o persona que está construyendo, es quien paga todos estos costos que obliga y condiciona la administración municipal.

#### **4.8.3.3. Ordenanza Cantón Yanzatza.**

La Ordenanza Sustitutiva de Áridos y Pétreos del Cantón Yanzatza, del año 2017, publicada en la Gaceta Oficial y en el portal web [www.yantzaza.gob.ec](http://www.yantzaza.gob.ec), en el Título V, de la



Pequeña Minería, en el Capítulo II, Autorización para la Explotación en Pequeña Minería, refiriéndose estrictamente al pequeño minero, lo hace enmarcada en lo dispuesto en la Ley de Minería; o sea, se exige una solo informe auditado de producción al año para pequeña minería; y así lo estipula en el Artículo 66:

“Manifiestos e informes de producción.- Los titulares de concesiones en pequeña minería, estarán exceptuados de la celebración de los contratos de explotación a los que se refiere el artículo 41 de la Ley de Minería, pero sí obligados a presentar a la Unidad Ambiental y Recursos Naturales No Renovables, manifiestos e informes de producción mediante declaración juramentada realizada ante Notario en los que se indicará el número de hectáreas mineras en exploración y en explotación, respectivamente. Los informes anuales de producción debidamente auditados se presentarán hasta el 31 de marzo de cada año a la Unidad Ambiental y Recursos Naturales No Renovables, de conformidad con las guías técnicas elaboradas para el efecto por la Unidad Ambiental y Recursos Naturales No Renovables (Anexo VIII del Reglamento a la Ordenanza)...La falsedad comprobada en la declaración de la referencia anterior será sancionada de conformidad con las penas aplicables al delito de perjurio...La demora en la presentación de los indicados documentos no podrá exceder al plazo de noventa días, vencido el plazo, se producirá la suspensión definitiva de actividades.

Para todos los efectos, incluidos los de orden fiscal y tributario, la Unidad Ambiental y Recursos Naturales No Renovables, establecerá las cantidades de extracción, procesamiento y exportación de materiales. El Reglamento General y la Ley de Minería definirán los parámetros generales, técnicos y estadísticos para el ejercicio de esta atribución.” (Ordenanza Sustitutiva de Áridos y Pétreos del cantón Yantzaza, 2017).

En la misma Ordenanza, se establece otro tratamiento diferente para la minería artesanal, como lo señala el Título VI, Minería Artesanal; Capítulo II, Autorización para la Explotación en Minería Artesanal, en el Artículo 85:

“Derechos y obligaciones de los titulares en la minería artesanal.- Se entienden por derechos mineros Municipales para la explotación artesanal, aquellos que emanan de los permisos otorgados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza, acorde a lo que establece la Ley de Minería y la presente Ordenanza, Las obligaciones que

consten de manera expresa en los respectivos permisos y sean asumidas por sus titulares mineros, deben ser cumplidas por estos, como condición para el goce de los beneficios establecidos en la normativa legal aplicable al régimen especial de explotación artesanal. En consecuencia, su inobservancia o incumplimiento, constituirán causales de extinción de derechos y fundamento para la revocatoria de tales permisos, sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles, penales o ambientales, a las que hubiere lugar....

Los titulares mineros de permisos artesanales a partir de la obtención de la Autorización para la explotación estarán en la obligación de informar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Yantzaza, anualmente mediante un informe de actividades en el que detallen volumen de producción, comercialización y maquinaria, para tal efecto el GAD Municipal, elaborará la guía correspondiente para la presentación del informe en mención (Anexo XIV, del Reglamento a la Ordenanza)” (Ibídem).

Como se puede observar, esta Ordenanza tiene un tratamiento diferente para el minero artesanal; o sea, da un tratamiento diferente para la pequeña minería y otro diferente para el artesanal. Esta buena redacción jurídica y legal de esta ordenanza, se debe especialmente a que en este cantón se explotan millones de metros cúbicos de materiales de construcción, para la gran minería del sector, lo que ha repercutido en una preocupación ante los ingentes ingresos municipales. Materiales de construcción que están sirviendo desde la base, subbases, lastrado, alcantarillas, obras de arte, puentes, etc., de los caminos; así como para la construcción civil de obras propias de los campamentos e instalaciones de la gran minería.

#### **4.8.3.4. Ordenanza Cantón Quito Distrito Metropolitano.**

A través del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, des año 2023, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en convenios de colaboración del control con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, verifican la obligación de emisión de guías de remisión o de facturas por la venta de materiales de construcción, controlando lo vendido con lo declarado en el informe de producción; además en forma inconsulta, ilegal e inconstitucional el Municipio de Quito cobra en exceso las regalías con un cobro que lo cito más adelante, así como revisa el pago de impuestos a la renta, utilidades e IVA; dicho Código estipula con respecto a los materiales de construcción, lo siguiente:

“Art. 2820. Informes auditados de producción. - A partir del otorgamiento del derecho minero y la Autorización Metropolitana para explotación de áridos y pétreos, los beneficiarios deberán presentar ante la unidad de áridos y pétreos, los informes de producción auditados en donde se presente de forma detallada y pormenorizada su producción, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Minería y sus reglamentos vigentes a la fecha de entrega de dichos Informes.

Art. 2794. Atribuciones de la unidad de áridos y pétreos. - Son atribuciones de la unidad de áridos y pétreos, las siguientes: 8. Revisar los informes auditados de producción de los titulares de derechos mineros y autorizaciones metropolitanas para explotación de materiales áridos y pétreos, con el fin que la autoridad administrativa metropolitana a cargo del territorio, apruebe, observe o rechace dichos informes.

Art. 2858. Regalías a la explotación de áridos y pétreos. - Corresponde al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito el derecho a recaudar el pago de regalías por parte de los titulares de derechos mineros de materiales áridos y pétreos y beneficiarios de autorizaciones metropolitanas para explotación de Áridos y Pétreos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Minería, sus reglamentos, el presente Título y la normativa técnica que dictare para el efecto el Municipio.

Las regalías que deberán pagar los titulares de derechos mineros de materiales áridos y pétreos y beneficiarios de autorizaciones metropolitanas para explotación de áridos y pétreos, serán pagadas semestralmente en los meses de marzo y septiembre de cada año, y serán las siguientes:

- 3% del costo de producción por volumen explotado, para explotaciones de hasta 500 toneladas métricas por día a cielo abierto en roca dura (cantera); o, hasta 800 metros cúbicos en terrazas aluviales, pequeña minería;

- 4% del costo de producción por volumen explotado, para explotaciones de hasta 1.000 toneladas métricas por día a cielo abierto en roca dura (cantera); o, hasta 1.600 metros cúbicos en terrazas aluviales, mediana minería; y,

- 5% del costo de producción por volumen explotado, para explotaciones mayores que 1.000 toneladas métricas por día a cielo abierto en roca dura (cantera); o, mayores que 1.600 metros cúbicos en terrazas aluviales, gran minería.

Los montos del pago de las regalías deberán estar debidamente justificados con los informes semestrales auditados de producción y se pagarán en forma adicional al pago correspondiente del impuesto a la renta; del porcentaje de utilidades atribuidas al Estado; y, del impuesto al valor agregado determinado en la normativa tributaria vigente a la fecha debida de entrega de los informes.

La evasión del pago de regalías, será causal de caducidad del derecho minero y de la Autorización Metropolitana para explotación de áridos y pétreos, sin perjuicio de los efectos civiles y penales a que hubiere lugar.

La explotación de áridos y pétreos que se realice al amparo de un Permiso de Minería Artesanal está exenta del pago de regalías, pero no de las tasas por servicios administrativos que se generen por trámites administrativos y otros relacionados con la conservación de los derechos mineros establecidos en el presente Título.” (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, 2023

#### **4.8.3.5. Ordenanza Cantón San Miguel De Los Bancos. Pichincha.**

Otra Ordenanza que he creído conveniente analizar es la del cantón San Miguel de los Bancos, que se ubica en la provincia de Pichincha; dicho cantón es uno de los principales proveedores de materiales de construcción para la capital del país, y por ello he decidido analizarla e incluirla en el presente trabajo. La Ordenanza para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos que se encuentran en los lechos de los Ríos, Lagos y Canteras existentes en la jurisdicción del Cantón San Miguel de los Bancos, del año 2017; señala que controla la explotación de materiales áridos y pétreos, en su circunscripción territorial, así como el transporte en función de las normas técnicas nacionales; así como recaudar las regalías de acuerdo a lo establecido en el Ley de Minería y sus reglamentos. Por lo tanto, solamente exige un informe anual de producción auditado a los pequeños mineros, conforme al Artículo 93 de la Ley de Minería el pago de una regalía del 3% de las ventas; ello ha generado que las empresas del cantón de San Miguel de los Bancos, sean las que producen más que el cantón Quito y por lo tanto

tienen una mayor industrialización, generan mayor fuentes de trabajo, mayores regalías y hacen en ese cantón que los materiales de construcción abaraten las construcciones, todo lo contrario a lo que ocurre en el cantón Quito, que la construcción se ve encarecida totalmente, por tanta exigencia y condicionamiento que no consta en la Ley, que en cierta forma retrasa el desarrollo de la capital. Además, como se puede observar, es respetuosa de la Ley de Minería, y a los mineros artesanales, no les cobra ninguna regalía, ni exige los famosos informes auditados de producción:

Art. 68.- Naturaleza especial. - Las actividades de minería artesanal, por su naturaleza especial de subsistencia, distintas de la actividad de la pequeña minería y minería a gran escala, no están sujetas al pago de regalías ni de patentes.” (GAD Cantonal de San Miguel de los Bancos, 2017).

#### 4.8.3.6. Cuadro resumen Comparativo de las Ordenanzas

CANTON	ARTESANAL O PEQUEÑA MINERÍA	PRESENTACION DE INFORMES AUDITADOS DE PRODUCCION	MANIFIESTO DE INICIO DE PRODUCCION	PLAZO DE VIGENCIA DERECHOS MINEROS
LOJA	PEQUEÑA MINERIA	SEMESTRAL	ANUAL	5 AÑOS
CATAMAYO	PEQUEÑA MINERIA	SEMESTRAL	ANUAL	10 AÑOS
ZAMORA	PEQUEÑA MINERIA MINERIA ARTESANAL	SEMESTRAL SEMESTRAL	ANUAL ANUAL	25 AÑOS 10 AÑOS
YANZATZA	PEQUEÑA MINERIA MINERIA ARTESANAL	ANUAL NO	UNA SOLA VEZ	25 AÑOS 10 AÑOS
QUITO	PEQUEÑA MINERIA MINERIA ARTESANAL	SEMESTRAL	ANUAL ANUAL	25 AÑOS 10 AÑOS
SAN MIGUEL DE LOS BANCOS	PEQUEÑA MINERIA MINERIA ARTESANAL	ANUAL NO	UNA SOLA VEZ	5 AÑOS 2 AÑOS

<b>CANTON</b>	<b>DERECHOS DE TRAMITE</b>	<b>INSCRIPCION ANUAL</b>	<b>VERIFICACION DE CAMPO</b>	<b>REGALIAS</b>
LOJA	3 R.B.U. ANUAL	50 % R.B.U.		3 % costos de producción
CATAMAYO				2 U\$ por metro cúbico
ZAMORA	3 R.B.U. ANUAL	50 % R.B.U.		3 % volumen de explotación por precio de mercado
YANZATZA	5 R.B.U. una sola vez en 25 años	25 % R.B.U. una sola vez en 25 años	75 % R.B.U.	3 % costos de producción
QUITO	1 R.B.U. ANUAL	60 U\$		3 al 5 % costos de producción
SAN MIGUEL DE LOS BANCOS	No hay	No hay		3 % de las ventas (DINERO o ESPECIE)

## **5. Metodología**

### **5.1. Materiales Utilizados.**

Entre los materiales utilizados en el presente trabajo de investigación y se me acepto dirigir el Trabajo de Integración Curricular recogiendo fuentes bibliográficas tenemos:

Obras, Leyes, Manuales, Diccionarios, Enciclopedias, Ensayos, Revistas Juridicas, Obras Científicas y Páginas Web de los organismos de justicia del Estado Ecuatoriano, que se encuentran citadas de manera idónea y que forman parte de las fuentes bibliográficas de mi Trabajo de Integración Curricular.

Entre estos materiales se encuentran:

Laptop, teléfono celular, retroproyector, cuadernos de apuntes, conexión a internet, impresora, hojas de papel bond, fotocopias, anillado, impresiones de los borradores de tesis y empastados de la misma, obras entre otros.

### **5.2. Métodos**

El proceso de investigación, se aplicó los siguientes métodos:

**Método Científico:** En la presente investigación se utilizó el método científico dado el momento de analizar las obras jurídicas científicas, desarrollados en el Marco Conceptual y doctrinario, que constan en las citas y bibliografía correspondiente.

**Método inductivo:** Proceso sistemático a través del cual parto del estudio del hecho y fenómenos que ocurre en la Naturaleza, en este caso la Sociedad, o el universo de mineros dedicados a la explotación, transporte y comercialización de materiales de construcción, para luego llegar a las generalizaciones, es decir es un método que partiendo de una proposición particular infiere una afirmación de extensión universal; razonamiento que va de lo particular a lo general. Es decir, estudiaré casos particulares para proceder a conclusiones generalizadas, por lo tanto, este método es un proceso sistemático que se inicia conociendo los hechos particulares para luego proceder a formular teorías generalizadas, y en mi caso lineamientos propositivos generales.

**Método Deductivo:** Es el paso siguiente al método analítico, donde se presentan conceptos, principios, definiciones, leyes, normas generales, conclusiones, recomendaciones y fundamentan los lineamientos propositivos; parte de lo general a lo específico, constituyéndose en un acto mental a través del cual el hombre estructura un nuevo conocimiento a base de la verdad en que el razonamiento es su instrumento de expresión. Este método con la ayuda del método analítico, llega a generalidades; como puntos de partida se realizan conclusiones mentales y se llega a nuevas terminaciones, también con este método se puede derivar en soluciones al problema que se está investigando.

**Método Analítico:** El aplicar este método implica el análisis de la doctrina y de las normas jurídicas, la Constitución de la República del Ecuador, el Derecho Administrativo, Derecho Minero, COOTAD, y sus reglamentaciones y ordenanzas sobre el problema de investigación, es la separación de un todo en sus partes u elementos constitutivos. Se apoya en que para entender un fenómeno es necesario descomponerlo en sus partes, con esto permite observar las causas, naturaleza y efectos para comprender la esencia de lo estudiado, permitiendo conocer más de la problemática planteada con el que se puede explicar, hacer semejanzas, y establecer nuevos lineamientos propositivos. Es la separación de un todo en sus partes, por lo tanto, es un procedimiento lógico que posibilita descomponer mentalmente un todo en sus partes y cualidades

o elementos constitutivos, para poder estudiarlo de forma detallada y establecer nuevas conclusiones, recomendaciones y propuestas jurídicas.

**Método Exegético:** Con este método realizaré un estudio minucioso con la finalidad en las normas jurídicas y entender cuál es el significado que el legislador le dio a dicha norma; siendo esencial en la presente investigación ya que trata de analizar varias normas jurídicas y poder encontrarles el sentido, buscando su origen etimológico, ámbito de aplicación, bien jurídico tutelado protegido, figura u objeto de estudio, desarrollando, describirlo y encontrar el significado que le dio el legislador.

**Método Hermenéutico:** este método tiene como finalidad esclarecer e interpreta textos jurídicos que o están bien esclarecidos y dar un verdadero significado, este lo aplique en la interpretación de las normas jurídicas, desarrollado en el marco jurídico, en que se procede a realizar la interpretación de las leyes ecuatorianas pertinentes.

**Método Mayéutico:** Es un método de investigación que consiste en aplicar una serie de interrogantes a través de las cuales se va a descubrir conceptos que estaban ocultos en la mente del interrogado y que servirá para cumplir con los objetivos planteados, así como también para contrastar la hipótesis.

**Método Comparativo:** Con éste método realizaré un análisis que me permite contrastar diferentes realidades legales, en que se da el estudio de los diferentes ordenamientos jurídicos existentes, permitiendo contrastar dos realidades legales y obtener un posible acercamiento a una norma que está prestando aspectos trascendentales de aplicación, que permitan el reconocimiento de otras formas de Administrar Justicia administrativa municipal que son necesarias dentro de nuestro ordenamiento jurídico, pues esto se ve reflejado al comparar la normativa y la doctrina.

**Método Estadístico:** El método estadístico se usó para determinar los datos cuantitativos y cualitativos de la investigación mediante el uso de las técnicas de la Entrevistas y la Encuesta, aplicado al momento de realizar la tabulación, cuadros estadísticos, representación gráfica para desarrollar el punto de resultados de la investigación.

**Método Sintético:** Este método consiste en unir constantemente los elementos diversos de un fenómeno con el fin de reencontrar la individualidad de la cosa observada. La síntesis significa la actividad unificaste de las partes dispersas de un fenómeno; consiste en resumir y unir los



aspectos más relevantes dentro de la investigación, es decir se trata de un procedimiento analítico racional donde se rescata lo más relevante a través de un resumen de todo lo investigado.

### 5.3 Técnicas:

**Encuesta:** Cuestionario que contiene preguntas y respuestas para reunir datos o para detectar la opinión pública sobre la problemática planteada. Desarrollado al momento de aplicar las 30 encuestas a los ciudadanos y abogados en libre ejercicio que tienen conocimiento de la problemática.

**Entrevista:** Consiste en un dialogo entre el entrevistador y el entrevistado sobre aspectos puntuales de la problemática de estudio, se aplicó a 10 profesiones especializados y conocedores de la problemática.

## 6. Resultados:

### 6.1. Resultados de la Encuesta

La técnica de la encuesta fue realizada a los 30 abogados que ejercen el Derecho en la ciudad de Loja, mediante el instrumento del cuestionario de 7 preguntas esquematizadas, cuyos resultados se detallan a continuación.

**Primera pregunta.** - ¿Considera usted que La Ordenanza Municipal de Loja N° 0051-2022 en su art. 37, ha generado problemas legales, impacto económico negativo y escasez de materiales de construcción, debido a que excede los requisitos legales en la explotación de áridos y pétreos?

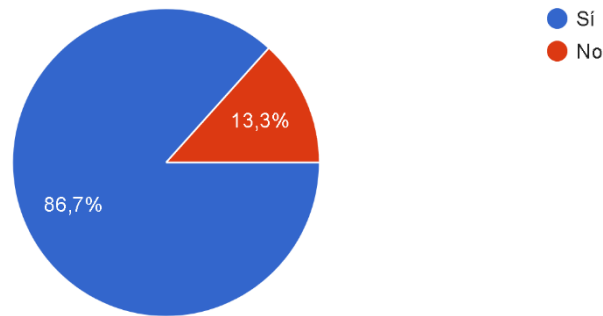
*Tabla 1*

<b>Alternativa</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	26	86,7%
NO	4	13,3%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Encuesta aplicada a abogados de Loja

**Elaborado por:** Eddie Patricio Condoy Quichimbo

**Representación Gráfica 1**



### **Interpretación**

Mediante los resultados mostrados en la tabla 1 y la figura 1, se visualiza que el 86,7% dice que, si porque lo establece en forma ilegal al pedir exigencias y condicionamientos distintos a otros cantones, y el 13,3% dice no por que menciona requisitos o límites para la explotación, solo habla de fechas para que los informes sean auditados este es el resultado de profesionales, consideran la mayor parte que la ordenanza no está respetando lo establecido en la Ley de Minería.

### **Análisis**

En primer lugar, sí, es razonable considerar que la Ordenanza Municipal de Loja N° 0051-2022 en su Artículo 37 ha generado problemas legales, impacto económico negativo y escasez de materiales de construcción en el cantón. La razón principal detrás de esto radica en que la ordenanza excede los requisitos legales establecidos para la explotación de áridos y pétreos.

El exceso de requisitos legales en la ordenanza puede haber creado una situación de incertidumbre jurídica para las empresas mineras que operan en el cantón de Loja. Al superar los límites legales, es probable que las empresas enfrenten dificultades en el cumplimiento de los requisitos adicionales impuestos por la ordenanza, lo cual puede dar lugar a conflictos legales y sanciones.

El impacto económico negativo es una consecuencia plausible de la escasez de materiales de construcción debido a las restricciones y excesivas condiciones impuestas por la ordenanza.

Esto podría resultar en un aumento de los costos de construcción y un menor suministro de materiales, lo que afectaría negativamente el desarrollo de proyectos de construcción y la actividad económica en el cantón.

Además, el hecho de que el número de empresas mineras se haya reducido sugiere que la ordenanza ha tenido un impacto directo en la disminución de la actividad minera en el cantón de Loja. La limitación de operaciones mineras debido a los requisitos adicionales podría haber llevado a algunas empresas a suspender sus actividades o incluso a abandonar el sector, lo que afectaría la oferta de materiales de construcción en el mercado local.

**Segunda pregunta.** - ¿Cree usted que es necesario ajustar la Ordenanza Municipal N° 0051-2022 por existir contradicción con la Ley de Minería para cumplir con la ley y promover el desarrollo de la Industria Minera?

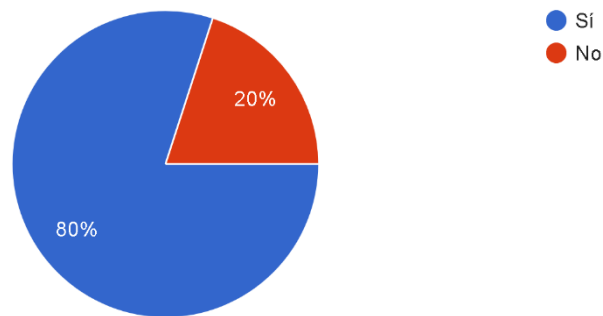
**Tabla 2**

<b>Alternativa</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	24	86,7%
NO	6	13,3%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Encuesta aplicada a abogados de Loja

**Elaborado por:** Eddie Patricio Condoy Quichimbo

**Representación Gráfica 2**



### **Interpretación**

Conforme a la información detallada en la tabla 2 y la figura 2, el 80% de profesionales indican que es necesario ajustar la ordenanza municipal N° 0051-2022 a fin de que se bajen los

precios y se fomenten fuentes de trabajo y no haya niveles bajos de pobreza. Mientras que 20% de los encuestados manifiestan que no existe contradicción con la Ley de Minería ya que describe las fechas para ser auditados.

### **Análisis**

Considero que es imperativo ajustar la Ordenanza Municipal N° 0051-2022 debido a la existencia de una contradicción con la Ley de Minería. Este ajuste es fundamental para garantizar el cumplimiento de la ley y fomentar el desarrollo adecuado y sostenible de la Industria Minera en el cantón de Loja.

La contradicción entre la ordenanza y la ley crea un ambiente de incertidumbre legal para las empresas mineras que operan en el cantón. La falta de armonización entre ambas normativas puede llevar a interpretaciones divergentes y generar conflictos jurídicos, lo que afectaría negativamente la planificación y operación de las empresas mineras.

Además, el hecho de que la ordenanza exceda los requisitos legales establecidos por la Ley de Minería podría aumentar los costos operativos para las empresas, ya que tendrían que cumplir con condiciones adicionales impuestas a nivel local. Esto podría reducir su competitividad y afectar su viabilidad económica.

El impacto negativo en la economía local y la disponibilidad de materiales de construcción mencionados en el texto podría estar directamente relacionado con las restricciones y excesos establecidos por la ordenanza. La escasez de materiales de construcción podría elevar los costos de proyectos de infraestructura y construcción en general, repercutiendo en la economía local y la calidad de vida de los ciudadanos.

En términos de promover el desarrollo de la industria minera, el ajuste de la ordenanza es esencial para proporcionar un marco legal claro y coherente que fomente la inversión y el crecimiento en el sector. Al cumplir con la Ley de Minería, se asegura la protección adecuada de los recursos naturales y el medio ambiente, aspectos esenciales para el desarrollo sostenible de la industria minera en el cantón Loja.

**Tercera pregunta.** - ¿Piensa usted que las ordenanzas municipales deben ajustarse a lo que establece la Ley de Minería?

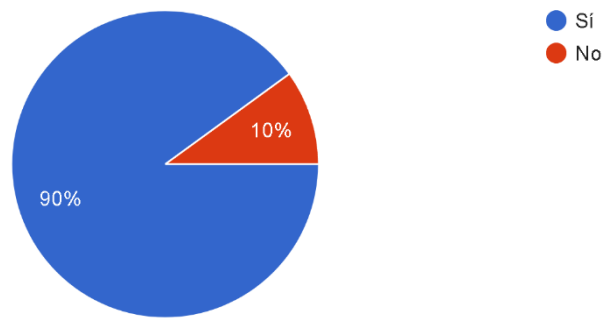
**Tabla 3**

<b>Alternativa</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	27	90%
NO	3	10%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Encuesta aplicada a abogados de Loja

**Elaborado por:** Eddie Patricio Condoy Quichimbo

**Representación Gráfica 3**



### **Interpretación**

Conforme a la información detallada en la tabla 3 y la figura 3, el 90% de profesionales indican que la ley prevé claramente un informe anual auditado de producción, ya que este informe tiene costo demasiado elevado, mientras tanto el 10% de los encuestados manifiestan que debe regirse a las disposiciones que están establecidas en la Ley de Minería.

### **Análisis**

Al ajustar las ordenanzas municipales a esta ley, se busca armonizar y garantizar la coherencia del marco legal en el ámbito de la explotación de áridos y pétreos a nivel local y nacional.

El cumplimiento de la Ley de Minería en las ordenanzas municipales proporciona seguridad jurídica y claridad normativa tanto a las empresas mineras como a las autoridades locales. Al evitar contradicciones y conflictos normativos, se promueve un ambiente propicio para la inversión y el desarrollo sostenible de la industria minera en el cantón Loja.

Además, el ajuste de las ordenanzas municipales a la ley nacional también contribuye a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, ya que la Ley de Minería contiene disposiciones para salvaguardar el entorno durante la actividad minera.

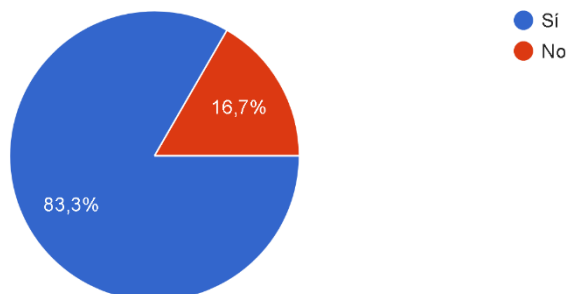
**Cuarta pregunta.** - ¿Cree Usted que la presentación de una declaración juramentada ante un notario sobre las hectáreas mineras explotadas presentada antes del 31 de marzo de cada año garantiza el cumplimiento de la ley y evita sanciones por falsedad?

**Tabla 4**

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
SI	25	83,3%
NO	5	16,7%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Encuesta aplicada a abogados de Loja  
**Elaborado por:** Eddie Patricio Condoy Quichimbo

**Representación Gráfica 4**



### **Interpretación**

Conforme a la información detallada en la tabla 4 y la figura 4, el 83,3% de profesionales indican que la información se cruza con el SRI y se determina los tributos; que es para lo que se pide el informe de producción, siendo de tal manera más fácil y simple establecer los tributos a pagar por los mineros, de la información en el SRI, de facturas etc.; que a través de costos auditados, mientras tanto el 16,7% de los encuestados manifiestan que se daría más agilidad al haber peritos especializados que con conocimiento en la causa para determinar las hectáreas explotadas.

### **Análisis**

La presentación de una declaración juramentada ante un notario sobre las hectáreas mineras

explotadas, presentada antes del 31 de marzo de cada año, puede ser un mecanismo útil para garantizar el cumplimiento de la ley y disuadir posibles casos de falsedad en la actividad minera.

La declaración juramentada implica que la información proporcionada por las empresas mineras sobre las hectáreas que están explotando es presentada bajo juramento, lo que significa que los declarantes están afirmándola como verdadera y correcta. Esta obligación de presentar la declaración antes de una fecha específica puede proporcionar un incentivo para que las empresas sean precisas y veraces en sus declaraciones.

El objetivo de esta medida es permitir que las autoridades supervisen y verifiquen la información proporcionada por las empresas mineras, garantizando que están cumpliendo con los requisitos legales establecidos en la Ley de Minería. Si se descubre que una empresa ha presentado información falsa en la declaración juramentada, podría estar sujeta a sanciones y consecuencias legales.

Sin embargo, es importante destacar que la efectividad de esta medida depende en gran medida de la capacidad de las autoridades para realizar una supervisión y fiscalización adecuada. La veracidad de las declaraciones puede ser difícil de verificar en algunos casos, especialmente si hay falta de recursos o control por parte de las autoridades.

Además, el éxito de esta medida también depende de que la Ley de Minería establezca claramente las obligaciones y responsabilidades de las empresas mineras en cuanto a la presentación de la declaración juramentada, así como las sanciones por incumplimiento o falsedad.

**Quinta pregunta.** - ¿Piensa que debe reformarse la Ordenanza Municipal de Loja sobre la explotación de áridos y pétreos para cumplir con los requisitos legales establecidos en la Ley de Minería y promover el desarrollo de la industria minera en el cantón de Loja?

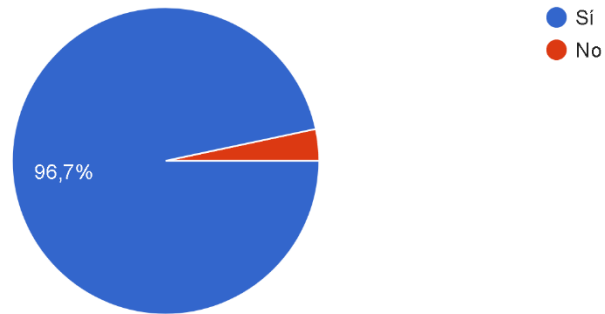
**Tabla 5**

<b>Alternativa</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	29	96,7%
NO	1	3,3%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Encuesta aplicada a abogados de Loja

**Elaborado por:** Eddie Patricio Condoy Quichimbo

**Representación Gráfica 5**



### **Interpretación**

Conforme a la información detallada en la tabla 5 y la figura 3, el 96,7% de profesionales indican que con la participación de los pequeños mineros y artesanales, así como los transportistas, mientras tanto el 1% de los encuestados manifiestan que la ordenanza Municipal N° 0051-2022 cumple con los requisitos que están establecidos en la Ley.

### **Análisis**

La necesidad de reformar la Ordenanza Municipal de Loja sobre la explotación de áridos y pétreos para cumplir con los requisitos legales establecidos en la Ley de Minería y promover el desarrollo de la industria minera en el cantón de Loja es un tema que debe ser considerado cuidadosamente.

Desde un enfoque objetivo, es importante que las ordenanzas municipales estén alineadas con las leyes nacionales, como la Ley de Minería, para garantizar un marco legal coherente y evitar contradicciones normativas. La armonización de las normativas municipales con las leyes nacionales proporciona claridad jurídica tanto para las empresas mineras como para las autoridades locales, lo que puede fomentar un ambiente propicio para la inversión y el desarrollo económico en el sector minero.

Si la Ordenanza Municipal de Loja actualmente excede los requisitos legales establecidos en la Ley de Minería, la reforma podría ser necesaria para evitar conflictos legales, incertidumbre jurídica y posibles sanciones a las empresas mineras.



Sin embargo, cualquier reforma debe ser llevada a cabo con cautela y considerando las perspectivas y necesidades de todos los actores involucrados, incluyendo a las comunidades locales, las empresas mineras y las autoridades municipales. Es esencial encontrar un equilibrio entre el desarrollo de la industria minera y la protección del medio ambiente y los recursos naturales, asegurando así un desarrollo sostenible y responsable.

Además, la participación activa de todos los interesados y un análisis exhaustivo de los impactos potenciales de la reforma son aspectos cruciales antes de realizar cualquier cambio en la ordenanza.

**Sexta pregunta.** - ¿Considera que, para evitar problemas legales, impacto negativo en la economía local y escasez de materiales de construcción, es necesario revisar y ajustar los requisitos y disposiciones de la ordenanza municipal N° 0051-2022?

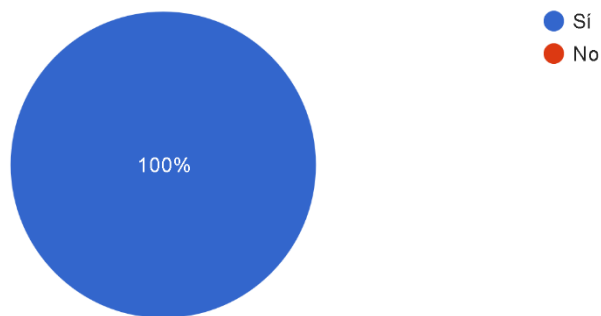
**Tabla 6**

<b>Alternativa</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	30	100%
NO	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Encuesta aplicada a abogados de Loja

**Elaborado por:** Eddie Patricio Condoy Quichimbo

**Representación Gráfica 6**



**Interpretación**

Conforme a la información detallada en la tabla 6 y la figura 6, el 100% de profesionales indican que si es necesario revisar y ajustar los requisitos y disposiciones que dispone la ordenanza

municipal N° 0051-2022, ya que el costo del transporte de materiales, encarece la actividad económica y no fomenta el desarrollo al Cantón Loja.

### **Análisis**

Es razonable considerar que revisar y ajustar los requisitos y disposiciones de la Ordenanza Municipal N° 0051-2022 sería una medida prudente y necesaria para evitar problemas legales, mitigar el impacto negativo en la economía local y prevenir la escasez de materiales de construcción en el cantón Loja.

La revisión de la ordenanza permitiría identificar posibles contradicciones o excesos en relación con la Ley de Minería y otras normativas aplicables. Al ajustar la ordenanza a lo que establece la ley nacional, se evitarían conflictos normativos y se proporcionaría seguridad jurídica tanto a las empresas mineras como a las autoridades locales.

Además, la revisión de la ordenanza podría incluir una evaluación del impacto ambiental de la actividad minera y la implementación de medidas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales. De esta manera, se buscaría asegurar una explotación de áridos y pétreos sostenible y responsable.

Es importante destacar que cualquier revisión y ajuste de la ordenanza debería llevarse a cabo de manera participativa, involucrando a todas las partes interesadas, como comunidades locales, empresas mineras, expertos en medio ambiente y autoridades municipales. La consideración de diversas perspectivas y la toma de decisiones informadas ayudarían a encontrar un equilibrio adecuado entre el desarrollo económico y la protección ambiental.

**Séptima pregunta.** - ¿Cree que la solución a esta contradicción de la Ordenanza Municipal de Loja N°0051-2022 en el art. 37 a la Ley de Minería, requeriría la intervención de organismos nacionales, como la Defensoría del Pueblo o la Corte Constitucional, para garantizar una protección efectiva de los derechos constitucionales de los trabajadores mineros?

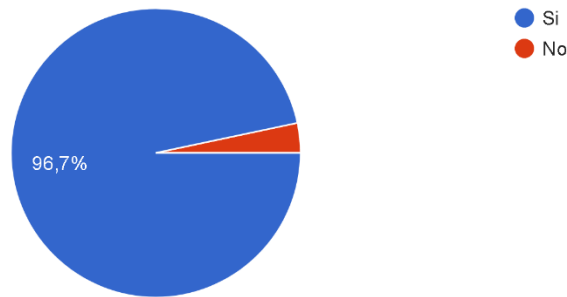
**Tabla 7**

<b>Alternativa</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
SI	29	96,7%
NO	1	3,3%
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Encuesta aplicada a abogados de Loja

**Elaborado por:** Eddie Patricio Condoy Quichimbo

**Representación Gráfica 7**



### **Interpretación**

Conforme a la información detallada en la tabla 7 y la figura 7, el 96,7% de profesionales indican que es necesario que se incorpore de acuerdo a lo que establece la Ley y el Reglamento de Minería, de tal manera que las pequeñas minerías cuenten con el apoyo y este se vea impulsado en el cantón Loja. Mientras tanto el 1% de los encuestados manifiestan que la ordenanza Municipal N° 0051-2022 garantiza los derechos de los trabajadores ya que la ordenanza está regida a lo que establece la Ley de Minería.

### **Análisis**

La intervención de organismos nacionales puede ser necesaria cuando existe una discrepancia entre una normativa local y una ley nacional, especialmente si esta contradicción afecta los derechos fundamentales de las personas. En este caso, si la Ordenanza Municipal excede o contradice los requisitos establecidos por la Ley de Minería y ello afecta el ejercicio del derecho al trabajo y el buen vivir de los trabajadores mineros, la intervención de organismos nacionales puede ser una opción para resolver la situación.

La Defensoría del Pueblo, como entidad encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos, podría desempeñar un papel importante en mediar y buscar soluciones para proteger los derechos de los trabajadores mineros. A través de su labor de supervisión y recomendación, la Defensoría podría instar a las autoridades locales a ajustar la ordenanza a la legislación nacional y asegurar la protección efectiva de los derechos constitucionales de los trabajadores.

Por otro lado, la Corte Constitucional también podría ser un recurso importante en situaciones en las que se cuestiona la constitucionalidad de la ordenanza y su posible afectación de derechos fundamentales. Si existen dudas sobre la validez o compatibilidad de la ordenanza con la Constitución, la Corte podría intervenir y pronunciarse sobre su cumplimiento o incompatibilidad con la ley nacional.

Es fundamental que la protección de los derechos constitucionales sea garantizada de manera efectiva y justa. La intervención de organismos nacionales, como la Defensoría del Pueblo o la Corte Constitucional, podría ser un medio para abordar esta contradicción y buscar una solución que respete tanto la normativa nacional como los derechos de los trabajadores mineros en el cantón de Loja.

## **6.2. Resultado de las Entrevistas**

**Primera pregunta. - ¿Está usted de acuerdo, que las Pequeñas Minerías del Cantón Loja tengan que presentar al alcalde informes auditados semestrales y no declaración juramentada de manera anual como lo establece la Ley de Minería?**

### **Respuestas:**

**Uno:** Con respecto a su pregunta, debo manifestar que existen muchas inconsistencias dentro de las ordenanzas municipales. En ocasiones, el Consejo cantonal aprueba ordenanzas que no respetan lo establecido tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en la ley de minería. Es decir, solicitan requisitos que la ley no les permite.

**Dos:** Y para los pequeños mineros, lo más recomendable sería presentar una declaración juramentada, lo que facilitaría el proceso y lo haría menos complicado.

**Tres:** la contradicción en la parte normativa, quiero mencionar que los municipios tienen facultades exclusivas que deben estar en conformidad con lo que establece cada norma específica, en este caso, la ley de minería. No estoy de acuerdo con que las ordenanzas determinen trámites que deberían ser competencia directa de la ley de minería. Es importante que se respeten las leyes y que las actuaciones futuras se ajusten adecuadamente a ellas.

**Cuatro:** No pienso que esté bien, ya que la ordenanza municipal contradice la ley de minería en su artículo 138 al mencionar que los informes deben ser anuales hasta el plazo estipulado del 31 de marzo. Yo considero que no debería solicitar estos informes semestrales.

**Cinco:** Creo que es problemático que la ordenanza municipal contradiga la ley de minería al requerir informes semestrales en lugar de anuales, como lo establece el artículo 138 de dicha ley. En mi opinión, sería más adecuado ajustar la ordenanza para que se alinee con lo que dicta la ley y no imponer cargas adicionales a los mineros al solicitar informes más frecuentes. De esta manera, se evitarían conflictos y se garantizaría un cumplimiento armonizado de las regulaciones.

**Seis:** No estoy de acuerdo con tener que presentar informes adicionales. La declaración juramentada establecida por la ley es suficiente.

#### **Comentario del autor:**

Considero que la imposición de informes auditados semestrales a las Pequeñas Minerías del Cantón Loja, en lugar de la declaración juramentada anual que establece la Ley de Minería, podría generar problemas innecesarios y costos adicionales para los mineros. La Ley de Minería establece claramente los requisitos y procedimientos para las actividades mineras, y la presentación de una declaración juramentada anual ha sido diseñada para ser una medida suficiente para garantizar el cumplimiento de la normativa.

La exigencia de informes auditados más frecuentes podría representar una carga financiera significativa para las pequeñas empresas mineras, considerando los costos asociados a la contratación de auditores y la realización de estos informes. Además, la complejidad y el tiempo requerido para la preparación de los informes auditados podrían limitar la capacidad de las

pequeñas minerías para enfocarse en sus actividades productivas y, en última instancia, afectar negativamente su rentabilidad.

En lugar de imponer requisitos adicionales, sería más adecuado que el municipio ajuste su ordenanza para que se alinee con lo establecido en la Ley de Minería. De esta manera, se evitarían conflictos normativos y se fomentaría el desarrollo de la industria minera en el cantón de Loja, sin comprometer la protección del medio ambiente y los derechos de los trabajadores mineros. Es importante encontrar un equilibrio entre la regulación adecuada y el fomento de la actividad económica para promover un desarrollo sostenible y beneficioso para todas las partes involucradas.

**Segunda pregunta. - ¿Como cree usted que se podría solucionar la contradicción de una Ordenanza Municipal de Loja, en la cual violenta el orden jerárquico del art. 425 de la Constitución de la Republica del Ecuador?**

**Respuestas:**

**Uno:** Para abordar esta situación, es importante establecer una regulación que garantice la protección de los derechos y intereses de los ciudadanos frente a posibles acciones administrativas que puedan afectarlos negativamente. Esto podría lograrse a través de mecanismos como la acción de protección, que permite a los ciudadanos presentar recursos legales para impugnar actos administrativos que consideren injustos o que vulneren sus derechos.

**Dos:** Es necesario plantear una reforma para adecuarla a lo establecido en la ley de minería. Al mismo tiempo, debería cumplir con la jerarquía que representa en la Constitución del Ecuador y estar acorde a lo que esta dictamina.

**Tres:** Bueno, es cierto que la Constitución tiene un papel fundamental dentro de la jerarquía normativa y prevalece sobre cualquier norma jerárquicamente inferior, incluyendo las ordenanzas. Es importante que las ordenanzas estén en consonancia y respeten lo que establece la norma constitucional.

**Cuatro:** Según el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, es necesario seguir lo que dispone el Cabildo para hacer reformas a las ordenanzas municipales. En este caso, se debería llevar a cabo una reforma a la ordenanza, acatando lo que establece la ley, sin más complicaciones. Sin embargo, esto dependerá de los concejales del Cabildo, ya que son ellos quienes deben presentar la reforma a la ordenanza.

**Cinco:** Me parece que sería conveniente plantear la posibilidad de derogar la ordenanza municipal, ya que esta va en contra de la jerarquía normativa, donde las leyes siempre prevalecen sobre las ordenanzas municipales. En mi opinión, se podría considerar solicitar al municipio, mediante una acción legal, que se proceda a derogar esta ordenanza para asegurar la coherencia con la normativa establecida a nivel nacional.

**Seis:** Es fundamental simplemente respetar la ley; una ordenanza municipal no puede estar por encima de la ley.

### **Comentario del autor:**

La contradicción entre una Ordenanza Municipal de Loja y el orden jerárquico establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador representa un desafío importante que debe abordarse cuidadosamente para garantizar el respeto del marco legal y proteger los derechos constitucionales. En caso de encontrar contradicciones, el siguiente paso sería proceder a modificar o derogar aquellas partes de la Ordenanza que estén en desacuerdo con la Constitución. Es crucial que el municipio se ajuste a lo dispuesto en el artículo 425, ya que este establece la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra normativa.

Es fundamental recordar que el objetivo de las ordenanzas municipales es regular situaciones específicas dentro del ámbito local, pero siempre dentro del marco legal establecido a nivel nacional. Por lo tanto, es necesario garantizar que estas ordenanzas estén en armonía con las normas superiores para evitar cualquier vulneración de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos.

**Tercera pregunta. - ¿Desde qué se aprobó la ordenanza municipal de Loja N° 0051-2022, los requisitos para las pequeñas minerías tienen un alto valor económico, ¿Cree usted que esto es uno de los casos para que se vea disminuido el número de empresas mineras en el cantón de Loja?**

### **Respuestas:**

**Uno:** Por supuesto, es cierto que los altos costos de una auditoría pueden representar un desafío significativo para los mineros o para aquellos que dependen de esta actividad como su sustento. Cumplir con la exigencia de informes auditados puede ser visto como imposible para muchos.

Principio del formulario.

**Dos:** Podría ser el tema de la rentabilidad económica, ya que, si algo no me resulta rentable, lo más lógico sería abandonarlo. Si la actividad se vuelve demasiado engorrosa y burocrática, podría no ser rentable para seguir ejerciéndola, por lo que lo más sensato sería dejar de realizarla.

**Tres:** Claro, es sumamente relevante considerar que en el cantón de Loja existe una burocracia bastante significativa que influye en diversas actitudes y, sobre todo, en los gastos que incurre la ciudadanía. A veces, estas regulaciones parecen favorecer más a empresas privadas que operan dentro del municipio que al bienestar general de la población.

Las ordenanzas municipales están destinadas a regular situaciones dentro del ámbito social de un cantón, pero es importante tener en cuenta que en algunos casos estas normas pueden entrar en conflicto con normas superiores. Esto puede dar lugar a una burocracia específica que dificulta la toma de decisiones y la generación de actividades económicas en la provincia y en el cantón en particular.

**Cuatro:** Yo creo que la situación económica ha afectado a todos los ámbitos de la producción, especialmente aquí, donde no tenemos muchas industrias. Aquellas personas que se dedican a este tipo de emprendimientos o empresas deben enfrentar bastantes obstáculos y gastos. Por lo tanto, considero que sería conveniente brindarles facilidades para que puedan reducir costos y obtener ganancias más significativas de sus inversiones en la actividad minera.

**Cinco:** La verdad, no creo que esta ordenanza vaya a afectar tanto a las personas que realizan pequeña minería. No considero que vaya a haber un perjuicio significativo.

**Seis:** simplemente las empresas mineras legales disminuyen. Las empresas mineras legales siguen trabajando al margen de la ley, ya que está cada vez les presenta más obstáculos e impide que cumplan con lo exigido, en ocasiones se les piden requisitos descabellados.

#### **Comentario del autor:**

Es plausible considerar que la aprobación de la Ordenanza Municipal de Loja N° 0051-2022, con requisitos onerosos para las pequeñas minerías, podría ser uno de los factores que contribuyen a la disminución del número de empresas mineras en el cantón de Loja.

Cuando se establecen requisitos que implican un alto valor económico para las pequeñas empresas mineras, estas pueden enfrentar dificultades para cumplir con dichas exigencias financieras. Estos altos costos pueden afectar su capacidad operativa, restringir su crecimiento y



limitar su rentabilidad, lo que podría llevar a algunas empresas a abandonar o no ingresar al mercado minero local.

Además, las pequeñas empresas mineras generalmente tienen recursos financieros limitados en comparación con las grandes corporaciones, lo que las vuelve más susceptibles a los impactos económicos negativos de requisitos excesivamente costosos. La falta de viabilidad económica y las barreras financieras pueden llevar a la reducción de la competencia y la concentración del mercado en manos de empresas más grandes, lo que, a su vez, podría tener un impacto negativo en la economía local y la disponibilidad de materiales de construcción en la región.

La disminución del número de empresas mineras en el cantón de Loja podría llevar a la pérdida de empleos y oportunidades de desarrollo económico en la industria minera local, lo que a su vez podría afectar la economía y la comunidad en general.

Por lo tanto, es crucial que las autoridades municipales consideren la posibilidad de revisar y ajustar los requisitos de la ordenanza para las pequeñas minerías, garantizando que sean razonables y proporcionales a las capacidades financieras de estas empresas.

**Cuarta pregunta. - ¿Cómo cree usted que se debe ajustar la Ordenanza Municipal de Loja N°0051-2022, para que no exista la contradicción con la ley minera?**

**Respuestas:**

**Uno:** Para evitar contradicciones con la ley minera, es crucial que el municipio cumpla con lo ya establecido por las regulaciones vigentes, tanto en relación con la construcción como con la ley minera. Las ordenanzas municipales deben ajustarse a los requisitos establecidos en la ley nacional para evitar conflictos normativos. Es lamentable que exista un vacío en este aspecto y que el Consejo cantonal haya establecido requisitos diferentes a los ya establecidos por la ley.

**Dos:** Toda ley se emite de acuerdo a una necesidad específica y previo a un estudio y análisis detallado. En el caso de esta ordenanza municipal, se habría realizado basándose en esa necesidad y habría sido sustentada en la ley. Por lo tanto, debería haberse tenido en cuenta lo que establece la ley para poder resolver adecuadamente esta contradicción.

**Tres:** Sería importante crear un departamento específico con profesionales capacitados para que guíen tanto a los oferentes como a las personas que van a realizar la actividad minera. Este departamento podría centrarse en garantizar la satisfacción del cliente y agilizar los procesos para evitar tanta burocracia y papeleo en la concesión. De esta manera, se podría facilitar el desarrollo de la actividad minera de forma más eficiente y efectiva.

**Cuatro:** Los reglamentos y las ordenanzas, en este caso las ordenanzas, deberían estar en consonancia con la ley, siguiendo todas las disposiciones y reglamentos que esta establece. El Cabildo tendría la responsabilidad de asegurarse de que estas ordenanzas estén alineadas con la ley, realizando un análisis adecuado y cumpliendo con lo que dicta la ley, especialmente en el contexto de la provincia de Loja.

**Cinco:** Como mencioné anteriormente, una opción viable sería derogar esta ordenanza o modificarla para ajustarla según lo que establece la ley de minería. De esta manera, se crearían más facilidades para las personas que practican la minería, facilitando así su actividad y cumpliendo con los requisitos legales necesarios.

**Seis:** Es importante seguir las normativas establecidas y no actuar de manera irresponsable o desordenada.

#### **Comentario del autor:**

El ajuste de la Ordenanza Municipal de Loja N°0051-2022 para evitar contradicciones con la ley minera debe realizarse de manera cuidadosa y considerando varios aspectos clave. Es esencial buscar un equilibrio entre la regulación local y el cumplimiento de la normativa nacional en materia minera, para promover el desarrollo de la industria minera en el cantón de Loja sin violar la jerarquía legal establecida.

Se debe realizar un análisis exhaustivo de los puntos específicos en los que la ordenanza entra en contradicción con la ley de minería. Identificar claramente estas discrepancias permitirá enmendar los puntos específicos de la ordenanza que deben ser ajustados para alinearse con la legislación nacional.

Además, es fundamental considerar los intereses de todas las partes involucradas, incluyendo a los pequeños mineros, para que las modificaciones propuestas sean realistas y viables desde el punto de vista técnico y económico. También se debería evaluar el impacto

socioeconómico de los cambios propuestos, asegurándose de que no se generen efectos negativos para la economía local y la disponibilidad de materiales de construcción.

**Quinta pregunta. - ¿Qué sugerencia daría usted para promover el desarrollo de la industria minera cumpliendo con los requisitos legales establecidos en la Ley de Minería?**

**Respuestas:**

**Uno:** Es importante abrir oportunidades para las personas que trabajan en el campo de la minería sin imponerles excesivos requisitos que dificulten su labor. Se debe considerar el cuidado del medio ambiente, ya que la minería puede afectarlo. Los recursos minerales son valiosos y podrían beneficiar a pequeñas minerías y artesanos. Actualmente, parece que las empresas chinas han acaparado la explotación de los recursos minerales en el país, lo que impide que los ecuatorianos trabajen en la misma escala y que el dinero generado por estas actividades circule fuera en el país y no en el mismo.

**Dos:** Sería conveniente que los trámites fueran menos burocráticos y lo más sencillos posible, tanto en términos de tiempo como de costo. Todos necesitamos que los procesos sean menos engorrosos para poder ejercer nuestras actividades de acuerdo con la ley. De esta manera, podríamos realizar las actividades y legalizarlas de forma más rápida y eficiente, facilitando el cumplimiento de los requisitos legales.

**Tres:** Una sugerencia concreta sería crear más oportunidades económicas, es decir, aumentar las plazas de trabajo en relación con las actividades mineras en el cantón. Aunque Loja no es una provincia principalmente reconocida por su actividad minera, existe cierta afluencia en esta área. Podríamos enfocarnos en acciones que no generen un impacto ambiental significativo y priorizar aquellas que contribuyan al aumento de empleo para las personas. Dado que Loja no es un cantón caracterizado por su producción, sino más bien por su consumo, ampliar las oportunidades laborales en el ámbito minero podría ser beneficioso para el desarrollo económico local.

**Cuatro:** Una de las recomendaciones clave para asegurar el desarrollo sostenible de la industria minera sería garantizar que todas las actividades se lleven a cabo en estricto cumplimiento con la Ley de Minería y también tomando en cuenta las leyes ambientales. Es vital proteger las zonas hídricas y el medio ambiente en general durante la ejecución de proyectos mineros. Siempre debemos respetar y cumplir con todas las normas relacionadas con el medio ambiente, ya que la

minería mal gestionada puede tener graves consecuencias negativas para el entorno natural y para las comunidades locales.

**Cinco:** Considero que es importante reducir las limitaciones impuestas a las personas que desean obtener concesiones mineras.

**Seis:** Considero que algunas acciones llevadas a cabo por el municipio parecen tener un enfoque lucrativo en lugar de priorizar el bienestar de la comunidad. Sería más adecuado buscar formas de reducir las cargas financieras impuestas a la población y en cambio, buscar alternativas para mejorar la calidad de los servicios públicos. Así, se podría fomentar una mayor participación y cooperación por parte de los ciudadanos, quienes estarían dispuestos a contribuir más si perciben que reciben un servicio de mayor calidad y eficiencia a cambio. En lugar de centrarse en obtener mayores ingresos, el municipio podría buscar satisfacer las necesidades de la población, garantizando así una mayor satisfacción y apoyo por parte de los ciudadanos.

#### **Comentario del autor:**

Es esencial realizar una revisión exhaustiva de la legislación minera vigente y las regulaciones municipales para identificar posibles contradicciones o áreas que requieran ajustes. Los gobiernos locales, en coordinación con las autoridades nacionales, deben asegurarse de que las ordenanzas municipales estén en línea con la Ley de Minería para evitar conflictos normativos.

Fomentar un diálogo abierto y constructivo con todas las partes interesadas, incluyendo a los pequeños mineros, empresas mineras, comunidades locales y organizaciones ambientales, es fundamental para abordar los desafíos y encontrar soluciones consensuadas. La participación de múltiples actores asegurará que las decisiones sean inclusivas y representativas de los diversos intereses involucrados.

Simplificar y agilizar los procesos administrativos y trámites para la obtención de concesiones mineras puede alentar la inversión y la actividad minera legal. Reducir la burocracia excesiva y los costos asociados hará que la industria sea más atractiva para los inversionistas y los pequeños mineros.

Brindar capacitación y asistencia técnica a los pequeños mineros para que comprendan y cumplan con los requisitos legales de la Ley de Minería. La formación en prácticas sostenibles de

extracción y manejo ambientalmente responsable es crucial para mejorar la operatividad y sostenibilidad de la industria.

### **6.3. Estudio de Caso**

#### **6.3.1. Caso práctico: TASA MUNICIPAL POR EXPLOTACIÓN CANTERAS**

Datos referenciales:

**N° Proceso:** Gaceta Judicial. Año XCV. Serie XVI. Nro. 2. Pág. 505. (Quito, 19 de Octubre de 1993). Estado vigente.

**Dependencia jurisdiccional:** SALA DE LO CONSTITUCIONAL

**Acción o infracción:** Recurso Constitucional

**Actor/Ofendido:** M. U. B., Presidente del Comité Pro-Mejoras de Bullcay, El Carmen del Cantón Gualaceo

**Demandado/Procesado:** Municipio de Gualaceo

##### **6.3.1.1. Antecedentes**

El señor M. L. U. B, en calidad de presidente del Comité Pro-Mejoras de Bullcay, situado en la parroquia El Carmen del cantón Gualaceo, perteneciente a la Provincia del Azuay, solicitó que se suspenda la Ordenanza que regula la explotación de materiales de construcción expedida por el Municipio de Gualaceo. La Sala de Alzada, consideró que la Constitución instituye que, "Sólo se puede establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente". Que la mencionada ordenanza infringe la Ley de Minería y la Constitución, pues, ningún tributo puede crearse sino mediante Ley. En tal virtud, se suspendieron los efectos de tal ordenanza y fue confirmado el fallo subido en grado a la Sala De Lo Constitucional.

El señor M. L. U. B., solicitó que se suspenda la Ordenanza que Regula la Explotación de Materiales de Construcción, expedida por la ilustre Municipalidad de Gualaceo, publicada en el Registro Oficial No. 30 de 21 de septiembre de 1988 L. E., en calidad de Gerente General del Instituto Ecuatoriano de Minería; hace suyos los fundamentos de la demanda (fs. 30), H. C. C. y

Dr. M. C. E., en calidad de Presidente del Honorable Concejo de Gualaceo y Asesor Jurídico Municipal, contestaron en los términos del escrito que obra a fs. 39-40 de los autos.

#### **6.3.1.2. Resolución**

Como la Constitución de la República del Ecuador, expresa en el Artículo 53 dentro del primer inciso, que "Sólo se puede establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente"; y en el segundo inciso del Artículo 39 impone a todo órgano del poder público el respeto a las leyes; así como en el Artículo 124 instituye al Concejo Municipal como órgano estatal autónomo para el cantón, pero dicha autonomía está sujeta al cumplimiento de las Leyes y la Constitución, sin interferencia alguna.

#### **6.3.1.3. Competencia y validez procesal**

Correspondió a la Sala Constitucional, por mandato del Artículo 146 y Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución Política de la República, que fue codificada y que se publica el Registro Oficial No. 183 de 5 de mayo de 1993, conocer en segundo y último grado el fallo que expidió el 29 de marzo de 1990 el Tribunal de Garantías Constitucionales sobre la causa No. 172-89 relativa a la Ordenanza dictada por el Concejo de Gualaceo el 8 de agosto de 1988 y publicada el 21 de septiembre en el No. 30 del Registro Oficial.

#### **6.3.1.4. Fundamentación y debate del recurso**

La citada Ordenanza que "regula la explotación de los materiales de construcción que se encuentran dentro de la jurisdicción territorial del cantón Gualaceo"; en el Artículo 3 dispone que todo permiso que para explotación de materiales de construcción otorgue el Concejo se debe elevar a escritura pública en la cual constarán "los derechos que deberán sufragar a la Municipalidad por mensualidades anticipadas" "los concesionarios".

La Ley de Minería, en los Artículos 6, 8 y 9 asigna al "Instituto Ecuatoriano de Minería INEMIN", el planeamiento y ejecución de la "política minera", bajo la dirección del presidente de la República con la cooperación del ministro del ramo

#### **6.3.1.5. Análisis del Tribunal de la Sala Constitucional**

La referida Ordenanza, en su conjunto, infringe los citados preceptos de la Ley de Minería; por su Artículo 3, los ya mentados de la Carta Política, pues, el gravamen que instituye es un tributo por su esencia y por lo que dice en el segundo inciso el Artículo 1 del Código Tributario, según cuyo Artículo 3 señala que ningún tributo puede crearse sino mediante ley. Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se suspendieron totalmente los efectos de la Ordenanza dictada por el Concejo de Gualaceo el 8 de agosto de 1988 y publicada el 21 de septiembre en el No. 30 del Registro Oficial ya que atenta a los derechos de las personas y es inconstitucional dicha norma municipal; así se confirma el fallo subido en grado. Lo cual lo notificaron los Dres. R. B. y B., C. P. M, R. V. A, H. G. H, y L. H. (Conjuez Permanente).

#### **6.3.1.6. Criterio del autor**

Luego de estudiar este caso, concluyo que sólo se puede establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente, en esta caso por Congreso a la Asamblea Legislativa, que el Ilustre Municipio de Gualaceo, que se encuentra al nororiente de la ciudad de Cuenca, lugar donde se explotan muchos volúmenes de materiales de construcción, con la Ordenanza que regula la explotación de los materiales de construcción que se encuentran dentro de la jurisdicción territorial del cantón Gualaceo; y disponiendo condiciones y exigencias en el Artículo 3, de que todo permiso que para explotación de materiales de construcción otorgue el Concejo se debe elevar a escritura pública en la cual constarán los derechos que deberán sufragar a la Municipalidad por mensualidades anticipadas los concesionarios. Es totalmente arbitraria y abusiva del derecho, ya que se pretendía cobrar dinero en forma anticipada inclusive, a la producción; siempre existe este trato despótico y autoritarismo de los Municipios que, basados en un falso respaldo popular electoral politiquero, hacen tabla rasa de las leyes y las usan a su beneficio y discreción.

#### **6.4.1. Caso práctico: ORDENANZA PARA REGULAR LA EXPLOTACIÓN DE MATERIALES ÁRIDOS Y PÉTREOS**

Datos referenciales:

**N° Proceso:** RESOLUCION N-297-2018; Vigente, Registro Oficial Edición Jurídica, publicado el 3 de marzo de 2021.

**Dependencia jurisdiccional:** CORTE NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR, SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO

**Acción o infracción:** Acción objetiva de anulación No. 17751-2017-00132- COGEP. Expediente de Casación

**Actor/Ofendido:** señor J. D. T. Q.

**Demandado/Procesado:** Concejo del Gobierno Municipal del cantón Montalvo, provincia de Los Ríos

#### **6.4.1.1. Antecedentes**

El señor J. D. T. Q., por sus propios derechos, deduce demanda en acción objetiva de anulación en contra del Alcalde y Procurador Síndico, como representantes legales del Municipio de Montalvo, contra la legislación de las Ordenanzas Municipales de 13 de febrero de 2015, y 4 de octubre de 2016. El Ministerio de Recursos Naturales No Renovables el 3 de mayo del 2010, sustituye el Título de CONCESIÓN PARA MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN del área LA VIÑA código 700036, mediante el cual se confiere en legal y debida forma el derecho personal, para la exploración y explotación de las arcillas superficiales, arenas, rocas. Conforme al Art. 264 de la Constitución, cada Municipio asume las competencias para regular, autorizar, y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar, y canteras, de acuerdo al reglamento especial que establecerá los requisitos, limitaciones y procedimientos para el efecto. Las ordenanzas Municipales no establecerán condiciones y obligaciones distintas a las establecidas en la Ley y sus reglamentos. La Disposición Cuarta del Título PAGO DE PATENTE, REGALÍAS Y OTRAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS, señala que el titular está obligado al pago de patentes de conservación, pago de regalías, y otras obligaciones tributarias en la forma y montos establecidos para el efecto en la Ley de Minería, sin embargo con Memorando de 1 de febrero de 2017, el Municipio de Montalvo, notifica al actor que se cancele el tributo minero en lo que respecta al Art. 24 de la Ordenanza Municipal, del 2015, de



acuerdo al informe de producción del primer semestre año 2016 cuya producción reporta 38.610,20 metros cúbicos de material pétreo comercializado, por un valor de \$ 19,305.10 razón por la cual en virtud lo que establece el Art: 24 de la Ordenanza que regula, autoriza, controla la explotación y traslado de materiales Áridos y Pétreos en la jurisdicción del Cantón Montalvo. Luego el 28 de marzo del 2017, el Municipio señala que adeuda USD. 17.733,19 por el segundo semestre del 2016; de conformidad a la Tasas de 0,50 centavos de dólar por cada metro cúbico de material árido y pétreo explotado y transportado, y al 1.5 por mil de una remuneración mensual básica unificada por cada metro cúbico de material transportado, por medio de los artículos 24 y 139 de las Ordenanzas del 2015 y del 2016.

Por ello, se excedió en la competencia exclusiva que le otorga la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD, violando el principio de legalidad expresado en el Artículo 226 de la Carta Magna, y Artículo 5 del Código Tributario; ya que las Ordenanzas no guardan relación con los Artículos 24 y 139, sin observar los Artículos 186, 566 y 568 del COOTAD, que solamente pueden utilizar como su hecho generador el establecimiento o ampliación de servicios públicos o espacios públicos que son responsabilidad del Municipio, y no para gravar la explotación de un recurso natural no renovable, que es un bien público según lo prescrito en el artículo 408 de la Carta Fundamental, que el pago de tributos (PATENTES Y REGALÍAS) se realiza por dicha actividad, cumpliendo lo ordenado en los artículos 33, 34 y 143 de la Ley de Minería, que el objeto y ámbito de aplicación de las tasas impugnadas, no corresponde a ningún servicio público prestado por al GAD del cantón Montalvo, en razón de que la actividad minera de materiales de construcción no son servicios públicos sujetos a la creación de tasas de acuerdo con el artículo 568 del COOTAD; que además, dicho Municipio se excedió en sus competencias y facultades, al estar regulando y gravando, la actividad de un área minera de materiales de construcción, en sus fases de explotación y transporte, previamente concesionada al recurrente por las autoridades competentes en materia de minería, sujeto pasivo de estos tributos; que conforme lo prescrito en los artículos 261.11, 313 y 317 de la Carta Magna, el Estado Central tiene competencia exclusiva sobre los minerales; se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los recursos naturales no renovables, los cuales pertenecen a su patrimonio inalienable e imprescriptible; que en su gestión priorizará entre otros aspectos, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias, no minimizará los impactos negativos de carácter ambiental; que en tal virtud, establecer una tasa o tributo a la actividad minera de materiales de construcción, es

totalmente ilegal; que a la luz del artículo 316 de la Carta Fundamental y artículo 1 de la Ley de Minería, el sector estratégico minero es de responsabilidad propia del Estado Central, con independencia de que su cumplimiento sea ejecutado por otras personas privadas, naturales o jurídicas, por delegación o concesión, como es el caso del accionante que posee un título minero otorgado por el Estado Ecuatoriano, para la explotación de materiales de construcción en la jurisdicción del cantón Montalvo, provincia de Los Ríos; que con relación a los sectores estratégicos, el artículo 111 del COOTAD señala que son aquellos en que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades; que los minerales son parte de los sectores estratégicos, en tal virtud su facultad de rectoría y su definición de modelo de gestión pertenece de manera privativa y excluyente al gobierno central, por consiguiente la creación de tasas correspondientes a su explotación y transporte por parte de Gobiernos Municipales, es a todas luces ilegal, por contraponerse con la disposición legal antes señalada; que además, de acuerdo a lo previsto en los literales a) y c) del artículo 328 del COOTAD, se prohíbe expresamente a los órganos legislativos de GADs, interferir en la gestión de funciones y competencias que no les corresponden por disposición constitucional y legal y que sean ejercidas por las demás dependencias públicas, en este caso por el Estado Central representado por el Ministerio de Minería; que el artículo 274 de la Carta Fundamental, los artículos 175, 207 y 208 del COOTAD, el artículo 93 de la Ley de Minería y artículo 83 de su Reglamento General, han previsto rentas a favor de los Gobiernos Municipales en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen los recursos naturales no renovables, entre ellos los materiales de construcción, como una compensación por la explotación de estos recursos y sus efectos negativos; que queda claro que los minerales áridos y pétreos están entre los bienes de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado, que pueden ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Carta Fundamental (art 408); que el Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre los minerales (art. 261.11 de la Constitución); que es un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado y como tal constituyen un bien de dominio público, cuya gestión, administración y control corresponde al Estado central (art. 1 de la Ley de Minería); deduciendo la ilegalidad y nulidad de las tasas que gravan la actividad minera de explotación y transporte de materiales de construcción, creadas por el GADM del cantón Montalvo por medio de los artículos 24 y 139 de las ordenanzas del 2015 y 2016.

La pretensión fue que, mediante sentencia, se declaren nulos los artículos 24 y 139 de las Ordenanzas del 2015 y 2016, por los cuales, el GADM del cantón Montalvo crea tasas tributarias que gravan la actividad minera de explotación y transporte de materiales áridos y pétreos; y la anulación de todos los actos administrativos generados a partir de la promulgación de las ordenanzas impugnadas.

#### **6.4.1.2. Resolución**

La Corte Nacional de resolvió en sentencia, aceptar parcialmente la acción deducida por J. D. T. Q., en contra de la Ordenanza para regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentran en los lechos de ríos, lagos, y canteras existentes en la jurisdicción del cantón Montalvo-provincia de Los Ríos, del 2016, en cuyo artículo 139 se suprime que la tasa de destinada exclusivamente al mantenimiento de la vialidad rural, que resulte afectada donde se realice actividades mineras. Y dispone que el GAD del cantón Montalvo, provincia de Los Ríos, publique la presente sentencia en todos los medios electrónicos que administra.

#### **6.4.1.3. Competencia y validez procesal**

La Corte Nacional de Justicia, declaró la validez procesal, y no observó en el proceso ninguna circunstancia que pueda afectar la validez procesal y que no existe nulidad alguna procesal que declarar. El Tribunal se integró mediante sorteo y le correspondió conocer la acción de impugnación objetiva de anulación con efectos generales, integrada por los Jueces Nacionales de la Sala Especializa de lo Contencioso Tributario. Tribunal Especializado con jurisdicción y competencia para conocer y resolver el recurso planteado.

#### **6.4.1.4. Fundamentación y debate del recurso**

El planteamiento del problema jurídico a resolver por el accionante es la declaración de nulidad de los Artículos 24 y 139 de las Ordenanzas del 2015 y del 2016, por los cuales, el GADM del cantón Montalvo crea tasas tributarias de remediación y mantenimiento de la infraestructura vial urbana y rural, que gravan la actividad minera de explotación y transporte de materiales áridos y pétreos; y la anulación de los actos administrativos generados por las ordenanzas impugnadas. Ya que es ilegítimo e ilegal crear tasas de remediación de la infraestructura vial creadas a través de las ordenanzas municipales que gravan un recurso natural no renovable del sector estratégicos

como es la actividad minera de explotación y transporte de materiales de construcción, incompetencia constitucional y legal del GAD del cantón Montalvo para fijar tales tasas al tener el Estado Central esa competencia. Centrándose en la anulación parcial de los montos de tasa será equivalente a 0.50 centavos de dólar por cada metro cúbico de material transportado valores que serán recaudados en la tesorería del GAD del Cantón Montalvo, con la especificación de un Volquete de un eje (6 metros cúbicos) \$3.00; Volquete de doble eje (12 metros cúbicos) \$6.00; Volquete de mayor número de ejes (bañeras) \$12.00; Plataformas \$2.00; Camionetas \$1.00, y la implementación de los mecanismos y controles necesarios para la aplicación y recaudación de los valores en base a esa ordenanza. Así como la tasa de remediación de la infraestructura vial urbana y rural que resulte afectada donde se realice actividades mineras, monto de 1.5 por mil de una remuneración mensual básica unificada por cada metro cúbico de material transportado.

#### **6.4.1.5. Análisis del Tribunal de la Sala Constitucional**

La acción objetiva de anulación con efectos generales, está prevista en el art. 185, apartado segundo, número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, y en el art. 320 número 2 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), puede proponerse en contra de reglamentos, ordenanzas, resoluciones, circulares y otras normas de carácter general de rango inferior a la ley, de carácter tributario, tiene como fin lograr la anulación total o parcial del acto normativo, persigue su anulación con efectos generales.

La finalidad de la acción objetiva de anulación con efecto general es la tutela del orden jurídico, a fin de que aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores del derecho; esta acción tiene por fin declarar la nulidad del acto y, con ello, conseguir la observancia de las normas jurídicas; el juez juzga sólo la legitimidad del acto en su confrontación externa con las normas positivas, con todas las consecuencias jurídicas que implica una declaratoria de anulación, artículos por los cuales, el GAD Municipal del cantón Montalvo crea tasas tributarias de remediación de los impactos a la Infraestructura vial, destinadas exclusivamente al mantenimiento de las vías urbanas y rurales del cantón, que resulten afectadas donde se realice actividades mineras.

En este caso, el accionante en la demanda sostiene que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Montalvo, provincia de Los Ríos, al crear las Tasas de Remediación a

la Infraestructura Vial, de 0,50 centavos de dólar por cada metro cúbico de material árido y pétreo explotado y transportado, y al 1.5 por mil de una remuneración mensual básica unificada por cada metro cúbico de material transportado, por medio de los artículos 24 y 139 de las ordenanzas, se excedió en la competencia exclusiva que le otorga la Constitución de la República del Ecuador y el COOTAD, violando de esta forma el principio de legalidad expreso en el artículo 226 de la Carta Magna, y artículo 5 del Código Tributario.

En el caso que nos ocupa, la Constitución de la República del Ecuador en el art. 264 dispone que: "Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ...5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejora"; es decir, no está en discusión la competencia que tiene el GAD del cantón Montalvo, para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas para crear tasas, pues tiene facultad para hacerlo según lo dispuesto en los arts. 5 y 7 del COOTAD; más, del contenido de la demanda se advierte que el punto central de la litis es que el GAD del cantón Montalvo, se ha excedido en sus competencias al crear en las Ordenanzas impugnadas "Tasas de Remediación a la Infraestructura Vial", violando de esta forma el principio de legalidad expreso en el art. 226 de la Carta Magna y art. 5 del Código Tributario.

El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la ley..."; y, el artículo 5 del Código Tributario establece que: "El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad". Según el inciso tercero del art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador, "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados".

En relación con el procedimiento de expedición establecido por el ordenamiento jurídico, debe ser estrictamente observado, ya que si bien las autoridades administrativas municipales han sido dotadas de ciertas competencias para establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones (art. 301 de la Constitución de la República), deben producirse mediante un camino predeterminado por la ley. La ley establece requisitos de formación de tributos, que se deben

cumplir obligatoriamente, sino se configuran las causales de nulidad o de ilegalidad. En este punto vale la pena destacar que para el caso de tasas se requiere el cumplimiento obligatorio del “Principio de Reserva de Ley”, puesto que como prevé la Constitución no puede existir tributo sin ley y en ella se ha de hacer constar todos los elementos del tributo. Para fines tributarios la reserva de ley cubre la regulación de los elementos esenciales o configuradores de tributos: supuestos en que se origina el deber de pagar un tributo - hecho imponible-; quién está obligado a pagarlo - sujeto pasivo-; a quién se está obligado a pagar -sujeto activo-; cuánto y cómo hay que pagar - base, tipo, cuota, plazos, etc.; cuándo no se paga -exenciones; y, cuándo y por qué se paga menos -deducciones-; y, plazos de prescripción. (César Montano Galarza, La obligación de contribuir y los principios de la tributación en las constituciones de los Estados miembros de la Comunidad Andina, en Tópicos fiscales contemporáneos, Universidad de Guadalajara, México, 2004, p. 212 y 236), es decir, el principio de legalidad no está restringido, únicamente, al tema de la creación normativa de los tributos para establecer límites a las potestades del Estado y sus gobernantes, sino que tiene que ver con el principio de reserva de ley, esto es con el tipo de norma que se requiere para la creación y, en general para la modificación de los tributos, y con la precisión acerca de qué elementos y definiciones deben estar contenidas en ella. El principio de reserva de ley, está contemplado en el art. 301 de la Constitución de la República del Ecuador y referido también el art. 3 del Código Tributario, que dice: "Solo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos" principio éste que se aclara en el art. 4 ibídem al decir que: "Las leyes tributarias determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones; los reclamos, recursos y demás materias reservadas, a la ley que deban concederse conforme a este Código".

Resumiendo, la finalidad del principio de legalidad es afianzar la seguridad jurídica mediante la predeterminación de las conductas debidas, mientras que el principio de reserva de ley exige que la ley defina todos los aspectos relativos a la existencia, estructura y cuantía de la obligación tributaria y todos los elementos fundamentales de la relación jurídico-tributaria. En todo caso, ambos principios son cimientos que condicionan la producción normativa en materia tributaria; su inobservancia podría ocasionar la declaratoria de nulidad o de ilegalidad del acto normativo.

En mérito de las consideraciones que se expusieron en relación al control de legalidad se observa que la primera Ordenanza del 2015, ha sido derogada tácitamente por la Ordenanza del 2016, en consecuencia, al encontrarse DEROGADA expresamente la primera ordenanza municipal impugnada, no existe controversia que resolver, pues el referido acto normativo ya no está vigente y por ende ya no forma parte del ordenamiento jurídico interno; el Tribunal no se pronunció puesto que no le es posible realizar el control de legalidad de un acto normativo DEROGADO. Y, en cuanto a la segunda Ordenanza del 2016, el Tribunal consideró que los gobiernos municipales al expedir todo acto normativo deben respetar el ordenamiento jurídico, riñe con las normas contenidas en el art. 267.3 de la Constitución de la República del Ecuador, y la contenida en el último inciso del art. 129 del COOTAD. Respecto a la pretensión del señor José Daniel Toapanta Quishpe de que en sentencia se declare la anulación de todos los actos administrativos generados se indica que los actos administrativos de ejecución tienen una esencia autónoma y por lo tanto deben ser impugnados en su debido momento, bajo las acciones establecidas en el ordenamiento jurídico, y de acuerdo a la naturaleza de ellas, al amparo de las acciones subjetivas allí recogidas, cuyo procedimiento de impugnación es distinto, en esencia, a la presente acción de nulidad u objetiva. En otras palabras, la acción de impugnación en contra de reglamentos, ordenanzas, resoluciones, y otras normas de carácter general de rango inferior a la ley en materia tributaria, no puede ser planteada en contra de actos posteriores de ejecución, por lo tanto, se rechaza la referida pretensión por impertinente de ser analizada en la presente causa.

#### **6.4.1.6. Criterio del autor**

En lo que respecta a la determinación del objeto de la controversia, sobre lo ilegítimo e ilegal de las tasas creadas a través de las Ordenanzas municipales impugnadas por medio de las cuales se grava un recurso natural no renovable que forma parte de los sectores estratégicos como es la actividad minera de explotación y transporte de materiales de construcción en el cantón Montalvo, por incompetencia constitucional y legal del GAD del cantón Montalvo para fijar tales tasas al tener el Estado central competencia. Y se declaran ilegítimos e ilegales los artículos 24 y 139 de las ordenanzas impugnadas, por los cuales, crean tasas tributarias que gravan la actividad de un recurso natural no renovable que forma parte de los sectores estratégicos, como es, la actividad minera de explotación de materiales de construcción, existe incompetencia constitucional y legal del GAD del cantón Montalvo para fijar tales tasas, al tener el Estado Central

competencias exclusivas sobre dichos recursos y sectores, por el principio de reserva de ley; y por violar el principio de legalidad, seguridad jurídica y aplicación jerárquica de las normas. Ya que siempre fue el hecho generador de la tasa o tributo, y su cobro que gravan la actividad de explotación de materiales de construcción en el citado cantón, mineral que es un recurso natural no renovable que forma parte de los sectores estratégicos. El Estado Central tiene la competencia exclusiva sobre los minerales y, se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos; y el Estado Central hace partícipe a los GADM en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables, de las rentas que perciba por esa actividad y por sus efectos negativos. En este caso, el Concejo del GAD del cantón Montalvo, al crear las Tasas invade las competencias exclusivas del Estado central.

## **7. Discusión**

En la presente discusión de los resultados obtenidos de la investigación de campo, se procede a su empleo para lograr la verificación de los objetos.

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

En la presente investigación jurídica y su proceso de planificación en el Trabajo de Integración Curricular, me propuse a plantear el siguiente objetivo general y tres objetivos específicos los cuales será verificados a continuación:

### **7.2. Verificación de Objetivos Generales.**

El Objetivo general del presente Trabajo de Integración Curricular es el siguiente:

**Realizar un análisis jurídico y doctrinario del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos, que se contradice con el Art. 138 y 142 de la Ley de Minería; al establecer condiciones y obligaciones distintas a la ley, vulnerando la seguridad jurídica y la aplicación jerárquica de las normas.**

El presente objetivo lo pude verificar al realizar el estudio y en desarrollo de la revisión de la literatura científica, de diferentes obras jurídicas, diccionario y artículos, que me permitieron elaborar las fichas correspondientes sobre conceptos como: La Constitución de la Republica del Ecuador, el Derecho Minero y su clasificación, Derecho al Trabajo, Seguridad Jurídica, obras de



carácter jurídico doctrinario, artículos científicos y sitios webs como se lo puede evidenciar en la Bibliografía.

Estas normas fueron estudiadas y analizadas con el objetivo de establecer la problemática planteada; por otra parte, el estudio de campo se desarrolló en los resultados de las encuestas realizadas a 30 profesionales del derecho y las entrevistas fueron realizadas a 6 personas conocedoras del derecho y que están ejerciendo su actividad apegados al Derecho, especialmente en temas mineros. Resultados satisfactorios en el presente trabajo de investigación.

### **7.3. Objetivos Específicos:**

- 1. Demostrar mediante el estudio del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja Nro.0051-2022 y los Arts. 138, 142 de la Ley de Minería, las contradicciones de las disposiciones dentro del orden jerárquico y la exigencia de condiciones y obligaciones distintas a la ley.**

El presente objetivo se logra verificar al momento de plantear la primera pregunta de la encuesta al formular lo siguiente: ¿Considera usted que La Ordenanza Municipal de Loja N° 0051-2022 en su art. 37, ha generado problemas legales, impacto económico negativo y escasez de materiales de construcción, debido a que excede los requisitos legales en la explotación de áridos y pétreos? El 86,7% de los encuestados manifestaron que efectivamente ha generado un impacto económico y la escasez de materiales de construcción, ya que la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022, excede de requisitos legales que están establecidos en la Ley de Minería, afectando a la Pequeña minería y a las personas que quieran comenzar en la minería. La razón principal detrás de esto radica en que la ordenanza excede los requisitos legales establecidos para la explotación de áridos y pétreos. El exceso de requisitos legales en la ordenanza puede haber creado una situación de incertidumbre jurídica para las empresas mineras que operan en el cantón de Loja. Al superar los límites legales, es probable que las empresas enfrenten dificultades en el cumplimiento de los requisitos adicionales impuestos por la ordenanza, lo cual puede dar lugar a conflictos legales y sanciones.

- 2. Establecer que la contradicción que existe en el Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja, con la Ley de Minería, contradice derechos constitucionales a las personas que realizan esta actividad, como el derecho al trabajo y el buen vivir.**

Este objetivo específico se logra la verificación con la aplicación de la séptima pregunta de la entrevista la cual se planea de la siguiente manera: ¿Cree que la solución a esta contradicción de la Ordenanza Municipal de Loja N°0051-2022 en el art. 37 a la Ley de Minería, requeriría la intervención de organismos nacionales, como la Defensoría del Pueblo o la Corte Constitucional, para garantizar una protección efectiva de los derechos constitucionales de los trabajadores mineros? El 96,7% la mayoría de los entrevistados supieron manifestar que debe ser necesario que estos organismos nacionales intervengan cuando existe una discrepancia entre una Ordenanza y una Ley, y más necesariamente cuando existe la contradicción que esta afecta los derechos fundamentales de las personas. En este caso la Ordenanza Municipal contradice los requisitos que están ya establecidos en la Ley de Minería y por ende este afecta al derecho al trabajo y al buen vivir de los trabajadores mineros.

**3. Presentar lineamientos propositivos para establecer acciones de control constitucional y legalidad, que solucionen las condiciones y exigencias del Municipio de Loja; que respeten el debido proceso, seguridad jurídica, derecho al trabajo, y la sostenibilidad económica de la actividad minera.**

El presente objetivo específico se logró su verificación con la pregunta quinta de las entrevistas realizadas la cual plantea lo siguiente: ¿Piensa que debe reformarse la Ordenanza Municipal de Loja sobre la explotación de áridos y pétreos para cumplir con los requisitos legales establecidos en la Ley de Minería y promover el desarrollo de la industria minera en el cantón de Loja? El 96,7% de los entrevistados supieron manifestar que es necesario la reforma de la Ordenanza Municipal No 0051-2022 sobre la explotación de áridos y pétreos para que se dé cumplimiento de lo que ya establece la Ley de Minería y a su vez promover el desarrollo de la minería en el Cantón de Loja, cabe recalcar que es necesario que las ordenanzas estén en armonía con la Ley de Minería, ya que en la Constitución en su Artículo 425 nos dice el Orden Jerárquico de la Aplicación de las Normas. Asimismo, es crucial que estas acciones de control se realicen de manera imparcial y justa, garantizando el respeto a los derechos y garantías de todas las partes involucradas. En relación a las condiciones y exigencias del Municipio de Loja, es fundamental que se analice si estas son coherentes con las disposiciones establecidas en la Ley de Minería y en otras normativas aplicables. Si se identifican contradicciones o restricciones excesivas, es

necesario proponer ajustes y reformas para armonizar la normativa local con la normativa nacional y asegurar que las regulaciones sean justas y razonables.

#### **7.4. Fundamentación Jurídica de Lineamientos Propositivos**

Para realizar los lineamientos propositivos de mi Trabajo de Integración Curricular que se denomina “Análisis jurídico y doctrinario del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos, que se contradice con el Art. 138 y 142 de la Ley de Minería; al establecerse condiciones y obligaciones distintas a la Ley.”

Este problema de carácter económico y social, se encuentra localizado en casi en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del Ecuador entero, en especial en el Municipio del cantón Loja, donde se ha constituido sobre la actividad de la minería de los materiales de construcción, como son los áridos y pétreos, en un cúmulo de exigencias, condiciones y requisitos, que en forma arbitraria, ilegal e inconstitucional, se le ha puesto pesadas cargas que son costosas; por lo que esta actividad en el cantón Loja casi ha desaparecido, convirtiendo a los materiales de construcción en costosos, que limitan el desarrollo de obras de vivienda e infraestructura, y que no genera mano de obra directa e indirecta; además esto ha permitido que otros municipios tengan una sólida empresa de extracción de materiales de construcción en desmedro de lo que ocurre en Loja; la norma legal vigente a que me refiero, fue publicada el 31 de octubre de 2022 en el Registro Oficial Edición Especial 588, específicamente me he centrado en el Artículo 37 de la “Ordenanza Sustitutiva para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación, Transporte, Tratamiento y Almacenamiento de Materiales Áridos y Pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagunas y canteras”

La Ordenanza prevé sanciones, como multa y caducidad, por no presentar Informes Auditados de Producción Semestrales; sin contemplar lo prescrito en la Ley de Minería, transgrediendo el Principio de Reserva de Ley. La Ordenanza no respeta al numeral 2 del Artículo 132 de la Constitución, al tipificar una infracción administrativa y la sancionarla, ante el incumplimiento de la presentación de los Informes Auditados de Producción Semestrales, establecidos en dicha Ordenanza, sin considerar que esta es una “potestad privativa... de la Asamblea Nacional”. El Artículo 37 igualmente el 65 y 84 de la Ordenanza son contrarios a lo estipulado en el numeral 3 del Artículo 76 de la Constitución que "confiere reserva de ley a la tipificación de infracciones administrativas". Igualmente existe inconstitucionalidad de la norma

ya que sanciona a los concesionarios por la falta o no oportuna presentación de los Informes Auditados de Producción Semestral, vulnerando el Principio de Legalidad prescrito en el Artículo 76 numeral 3 de la Constitución. Las sanciones solo proceden en casos previstos en la norma o ley, ya que se dispone que se requiera de ley para tipificar infracciones y establecer sanciones.

En la Ordenanza Municipal No. 0051-2022, la multa es una sanción pecuniaria, con el propósito de que el administrado corrija su conducta, para no recibir la sanción inmediata al retardo en el cumplimiento de sus obligaciones parciales; pero lo desarrollado en la Ordenanza, es la aplicación de la multa y la declaratoria de caducidad simultáneamente. Así, la advertencia al administrado de los cronogramas y plazos establecidos no concretados, en la realidad no es proporcional, ya que por retardo se paga la multa y se caduca el área concesionada. La multa debe estar en función del incumplimiento tardío.

En la Ordenanza existen una serie de ilegalidades respecto a los Informes Auditados de Producción, que se exigen semestralmente; el Código Orgánico Administrativo, en el Artículo 4, bajo el Principio de Eficiencia, prohíbe la exigencia de requisitos puramente formales, como lo he citado en líneas anteriores son exigencias repetitivas, innecesarias e inoportunas no adecuadas a las necesidades y sin criterio de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos y privados. Se vulnera el Artículo 131 del COA que prohíbe a las administraciones públicas competentes de normar, que no lo hagan respecto a materias reservadas a la ley, en este caso Ley de Minería; y peor aún, solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley.

En lo civil, el vigente Código Civil en el Artículo 12 prescribe que cuando una ley contenga disposiciones generales y especiales que estén en oposición, prevalecerán las disposiciones especiales; la Ley de Minería es una ley especial frente al Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD, por el tratamiento de los recursos naturales no renovables, los áridos y pétreos o materiales de construcción; y lo reafirma el Artículo 607 al señalar que el Estado es dueño de todas las minas y yacimientos que determinan las leyes especiales respectivas, con los requisitos y bajo las reglas que prescriben las leyes de minería.

Conforme al Artículo 264 de la Constitución los municipios, que asumen competencias de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, en los lechos de los ríos, canteras, etc., lo harán conforme al Reglamento Especial que establece requisitos para el

efecto, sin establecer condiciones y obligaciones distintas a las establecidas en la Ley de Minería y sus reglamentos, que son de aplicación nacional. De esta forma, el Reglamento General de la Ley de Minería tiene aplicación jerárquica superior a una Ordenanza, y en el Artículo 44, nos dice que la competencia de los gobiernos municipales para autorizar, regular y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, lagunas, playas de mar y canteras, deben tener concordancia con los procedimientos, requisitos y limitaciones que para el efecto se establezca en el reglamento especial dictado por el Ejecutivo. Además, que la caducidad de las concesiones de materiales de construcción está sujeta a causales determinadas en la Ley y no en una Ordenanza. Y la Ley de Minería, en ninguna de sus disposiciones señala caducidad por demora de presentación de informes de producción, que además son anuales y no semestrales; y cuyas guías aún o las ha confeccionado el Ministerio del ramo.

En el literal 1) del Artículo 56 del COOTAD establece que corresponde a los Municipios la regulación, autorización y control de materiales áridos y pétreos en la explotación en lechos de ríos y canteras, están sujetas a las regulaciones del Ministerio Sectorial, no sólo sujeción a la Ley de Minería, sino a la Reglamentación y demás normas con jurisdicción y competencia nacional; el Artículo 141 estipula que el ejercicio de esta competencia de gobiernos cantonales deberán observar las limitaciones, especificaciones técnicas y procedimientos a seguir de conformidad con las leyes correspondientes.

El Ilustre Municipio de Loja, al publicar la Ordenanza No. 0051-2022 vulneró el Derecho a la Seguridad Jurídica constante en el Artículo 82 de la Carta Magna, al no adecuar su normativa acorde le es obligación. La presentación de informes de producción auditados que deben ser semestrales, cuando según la Ley señala que son anuales; en el Segundo Artículo innumerado a continuación del Artículo 138 de la Ley de Minería, señala claramente que los titulares de pequeña minería están: "...obligados a presentar al Ministerio Sectorial, manifiestos e informes de producción, mediante declaración juramentada realizada ante Notario en los que se indicará el número de hectáreas mineras en exploración y en explotación, respectivamente. Los informes anuales de producción debidamente auditados se presentarán hasta el 31 de marzo de cada año al Ministerio Sectorial, ... La falta de presentación de los manifiestos de producción o de sus actualizaciones, será sancionada con la suspensión temporal de las actividades hasta que se cumpla con la presentación de dichos manifiestos. La demora en la presentación de los indicados

documentos no podrá exceder al plazo de noventa días, vencido el cual se producirá la suspensión definitiva de actividades...”. Los Manifiestos de Inicio de Producción son una cosa diferente a los Informes de Producción, los manifiestos son y deben ser realizados al iniciar la actividad de extracción de materiales de construcción, es como, por ejemplo, el dar aviso al Municipio de que se ha iniciado la construcción de una casa; en cambio, los Informes de Producción, son anuales, realizados en base de las facturas de venta de materiales áridos y pétreos; o sea, sería como avisar al Municipio, los avances de la obra. Entonces, la Ley señala claramente, que los Informes de Producción son anuales y no semestrales; y además no hay sanción ante la falta o demora de su presentación; la Ley sanciona a quien no informe del inicio de actividades mineras en su mina o cantera. Ya que es muy fácil cobrar las regalías, simplemente con un cruce de información con el SRI, ya que el fin de los Informes de Producción, es para controlar la justa percepción de los beneficios económicos, correspondientes a regalías y demás tributos para el Estado o Municipio.

Considero que los Informes de Producción deben ser hechos por simple declaración juramentada de las ventas ante un Notario; sin la obligación de utilizar guías para otras modalidades donde se mueven enormes inversiones de dinero, ya que hasta la fecha el Ministerio Sectorial no ha publicado las guías para materiales de construcción; y que además, no se debe establecer las auditorías y verificaciones de las auditorías, a costa del administrado; ya que como repito es muy sencillo el cruce de información tributario en la actualidad.

Finalmente, el Artículo 37 de la Ordenanza No. 0051-2022 del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Loja señala inconsultamente que los Informes Auditados de Producción, se deberán presentar al alcalde del cantón Loja, de manera semestral con anterioridad al 15 de enero y al 15 de julio de cada año, de acuerdo con las guías técnicas aprobadas por la Dirección de Obras Públicas Municipales. Y donde arbitraria y abusivamente en el literal g) Artículo 65, se estipula como Infracción Leve, sancionada con multa equivalente a un Salario Básico Unificado (1 SBU), quien no presente los informes anuales de producción; así como en el Artículo 84 de la misma Ordenanza, se señala que la Dirección de Obras Públicas Municipales, podrá declarar la caducidad de las concesiones mineras, estableciendo una sanción que es para la mediana y gran minería, y no para la pequeña y minería artesanal, que tiene un régimen especial.

## **8. Conclusiones:**

Una vez desarrollada la revisión de la literatura y la investigación de campo, se procede a presentar las siguientes conclusiones:

**Primera:** Que la norma legal vigente publicada el 31 de octubre de 2022 en el Registro Oficial Edición Especial 588, “Ordenanza Sustitutiva para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación, Transporte, Tratamiento y Almacenamiento de Materiales Áridos y Pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagunas y canteras”, emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los administrados, y que dicha vulneración comporta también la transgresión del derecho a los bienes patrimoniales y el libre derecho a la ejercicio de empresa. Y con todo ello no aprovecha de las oportunidades de la administración pública de prever la planificación territorial y de los problemas de la construcción a nivel local. Como lo he comprobado en el desarrollo del marco teórico y de concordancias con el estudio de campo estadístico.

**Segunda:** Que es necesario analizar y resolver la contradicción jurídica existente entre la Ordenanza Municipal de Loja y la Ley de Minería para proteger los derechos constitucionales de las personas involucradas en la actividad de la pequeña y minería artesanal. Asegurando el cumplimiento de la ley y promover un marco normativo coherente y adecuado con lo constitucional, que es fundamental para garantizar un desarrollo sostenible de la industria minera y salvaguardar los derechos de quienes dependen de esta actividad para su sustento y bienestar.

**Tercera:** Para evitar contradicciones con la Ley de Minería, es fundamental que el ajuste de la Ordenanza Municipal de Loja N°0051-2022, especialmente las sustituciones respectivas y enmiendas de los Artículos 37, 65 y 85 se realice de manera cuidadosa, por el Cabildo Municipal, en primera y segunda aprobación, considerando las particularidades de la industria minera en el cantón Loja y buscando el equilibrio entre la regulación y el cumplimiento con la normativa nacional. Un proceso de revisión transparente, participativo y fundamentado es esencial para lograr una Ordenanza que promueva el desarrollo de la industria minera y baje el precio de los materiales de construcción en el cantón Loja.

**Cuarta:** Para solucionar la contradicción entre una Ordenanza Municipal de Loja y el orden jerárquico establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, es necesario realizar un análisis riguroso, tomar medidas de ajuste o derogación, y promover una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno para asegurar el cumplimiento del

marco legal y proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía. Para ello bajo control constitucional deberá y puede hacerlo la Corte Constitucional; o empezando con un recurso de amparo constitucional ante un Juez local y ratificado por un Tribunal de Justicia.

**Quinta:** La aplicación de condiciones y exigencias adicionales por parte del Ilustre Municipio de Loja lo ha generado un entorno poco propicio para la industria minera de los materiales de construcción en el cantón, mejor ha incentivando la explotación de materiales de construcción fuera de la zona, lo que agrava la situación y aumenta los costos en el sector. Por lo que considero que cuando se exijan estas condiciones y requisitos arbitrarios y abusivos, los concesionarios deben plantear el control de legalidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario, mediante recursos de objetivos y subjetivos. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos y objetivos; recurso objetivo, por exceso de poder de la “norma jurídica objetiva administrativa” propuesta por un concesionario que tenga interés directo; y con recurso subjetivo por los hechos o actos administrativos.

## 9. Recomendaciones

Las recomendaciones que se estiman realizar son las siguientes:

**Primera:** Se recomienda como se ha comprobado en la presente investigación que las autoridades municipales consideren la posibilidad de revisar y ajustar los condicionamientos y requisitos de la Ordenanza municipal para la pequeña minería y artesanal, garantizando que sean razonables y proporcionales a las capacidades financieras de estas empresas. De esta manera, se podría promover un ambiente más favorable para la industria de la pequeña minera local, fomentar la competencia y el crecimiento económico, y asegurar que se cumplan tanto los requisitos legales como los objetivos de desarrollo sostenible para el cantón de Loja.

**Segunda:** La presentación de lineamientos propositivos para establecer acciones de control constitucional y control de legalidad como una medida necesaria para solucionar las condiciones y exigencias arbitrarias y abusivas del Ilustre Municipio de Loja en relación a la actividad minera



y la presentación de los Informes de Producción Auditados. Estos lineamientos deben buscar el equilibrio entre el cumplimiento de la normativa, la protección de los derechos y la sostenibilidad económica, resolviendo el conflicto suscitado entre el Municipio y sus administrados, siendo un mecanismo ágil, eficaz y eficiente que ahorra tanto tiempo como recursos económicos; como condición necesaria para la resolución de conflicto de manera voluntaria, pacífica y rápida.

**Tercera:** Se recomienda que los servidores y funcionarios municipales, especialmente los señores concejales, conozcan que es necesario promover el desarrollo sostenible de la industria minera de materiales de construcción y evitar problemas legales, es esencial que la Ordenanza Municipal de Loja Nro. 0051-2022 sea ajustada para alinearse plenamente con lo establecido en la Ley de Minería. Esto garantizará una armonización normativa y proporcionará un marco claro y consistente para que las pequeñas mineras operen de manera responsable y en cumplimiento de la ley, fomentando así un crecimiento económico sostenible en el cantón de Loja.

**Cuarta:** Se recomienda a los profesionales de Derecho a través de sus gremios y la Carrera de Derecho, a través de sus prácticas pre profesionales y pasantías profesionales, tomen en cuenta y ver como estrategia y un medio eficaz y eficiente para la resolución de los conflictos, que el Municipio de Loja fomente el diálogo y la colaboración con los pequeños mineros y artesanales, para identificar soluciones conjuntas que promuevan el desarrollo sostenible de la industria minera de áridos y pétreos en el cantón Loja. Esto permitirá garantizar la disponibilidad de materiales de construcción a precios competitivos y contribuir al crecimiento económico local.

**Quinta:** Se sugiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, especialmente al Ilustre Municipios de Loja, adopte mecanismos alternativos ágiles para solucionar conflictos, comprometiéndose con la Sociedad y creando accesos de diálogos; considerando la posibilidad de implementar incentivos y apoyos para promover el desarrollo responsable de la pequeña minería y artesanal en el cantón Loja. Estos incentivos podrían incluir la simplificación de reducción de trámites costosos e innecesarios, y promover las prácticas sostenibles y ambientalmente responsables.

### **9.1 Propuesta Jurídica de Lineamientos Propositivos:**

En base a la normativa mencionada en la fundamentación jurídica, y al tema de investigación me he planteado los siguientes lineamientos propositivos:

Tome en cuenta las siguientes normas, empezando por la Constitución de la república del Ecuador, Artículos numeral 2 del Artículo 132 al tipificar una infracción administrativa y sancionarla, ante el incumplimiento de la presentación de los Informes Auditados de Producción Semestrales, establecidos en dicha Ordenanza, sin considerar que esta es una “potestad privativa... de la Asamblea Nacional”. El Artículo 37 e igualmente el 65 y 84 de la Ordenanza son contrarios a lo estipulado en el numeral 3 del Artículo 76 de la Constitución que "confiere reserva de ley a la tipificación de infracciones administrativas". Igualmente existe inconstitucionalidad de la norma ya que sanciona a los concesionarios por la falta o no oportuna presentación de los Informes Auditados de Producción Semestral, vulnerando el Principio de Legalidad prescrito en el Artículo 76 numeral 3 de la Constitución. Las sanciones solo proceden en casos previstos en la norma o ley, ya que se dispone que se requiera de ley para tipificar infracciones y establecer sanciones.

Vulnera el Artículo 131 del COA que prohíbe a las administraciones públicas competentes de normar, que no lo hagan respecto a materias reservadas a la ley; el Código Civil en el Artículo 12 prescribe que cuando una ley contenga disposiciones generales y especiales que estén en oposición, prevalecerán las disposiciones especiales; y el Artículo 607 al señalar que el Estado es dueño de todas las minas y yacimientos que determinan las leyes especiales respectivas, con los requisitos y bajo las reglas que prescriben las leyes de minería. El Artículo 264 de la Constitución los municipios, que asumen competencias de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, en los lechos de los ríos, canteras, etc., lo harán conforme al Reglamento Especial que establece requisitos para el efecto, sin establecer condiciones y obligaciones distintas a las establecidas en la Ley de Minería y sus reglamentos, El literal 1) del Artículo 56 del COOTAD que establece que corresponde a los Municipios la regulación, autorización y control de materiales áridos y pétreos en la explotación en lechos de ríos y canteras, están sujetas a las regulaciones del Ministerio Sectorial, no sólo sujeción a la Ley de Minería, sino a la Reglamentación y demás normas con jurisdicción y competencia nacional; el Artículo 141 estipula que el ejercicio de esta competencia de gobiernos cantonales deberán observar las limitaciones, especificaciones técnicas y procedimientos a seguir de conformidad con las leyes correspondientes. El Segundo Artículo innumerado a continuación del Artículo 138 de la Ley de Minería, señala claramente que los titulares de pequeña minería están obligados a presentar al Ministerio Sectorial, informes de producción, cada año.

Estimo pertinente que el Ilustre Municipio de Loja a través de sus concejales se convoquen a una reunión en el Cabildo del Municipio de Loja, a reformar su Ordenanza No 0051-2022, ya que en su Artículo 37 se está contradiciendo con la Ley de Minería; en el cual pude evidenciar la vulneración de los derechos constitucionales, como son la no aplicación jerárquica de las normas, la inseguridad jurídica y la no aplicación del principio de reserva de ley; al exigirse por parte del Ilustre Municipio de Loja, a través de una Ordenanza, y que conforme al Artículo 37 de la misma, se exige que los Informes de Producción Auditados sean semestrales, cuando en la Ley de Minería se señalan que deben ser anuales.

También sugiero que se deba exigir con guías emitidas por la Dirección de Obras Públicas Municipales, cuando deben ser realizados por guías modelo confeccionadas por el Ministerio Sectorial, guías las cuales hasta la presente no se las emite por el Ministerio Sectorial.

Además, que se pone una multa, ante la no presentación oportuna de los dichos informes, cuando en la Ley de Minería no se contempla dicha multa, ya que al final de cuentas los informes que se exigen son para saber la justa percepción de las regalías o beneficios que debe percibir el Estado ecuatoriano, lo cual es muy fácil realizarlo a través de un cruce de información con el Servicio de Rentas Internas, y obviar de este trámite innecesario, repetitivo y costoso.

## **10. Bibliografía**

Altimir, O. (1999). Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. *JSTOR*.

Amarty, S. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*.

ARCOM. (2015). *Instructivo Banco Central del Ecuador*. Quito: Calificación y Registro Auditores Técnicos Mineros.

Asamblea Nacional. (2009). *Reglamento General de la Ley de Minería*. Quito: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional. (2012). *Corte Constitucional*. Quito: Corte Constitucional.

Asamblea Nacional. (2013). *Ley de Minería*. Quito: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional. (2019). *Ecuador. Código Civil*. Quito: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional. (2022). *Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*. Quito: Asamblea Nacional.

Banco Central del Ecuador. (2015). *Diseño de edificios: Designing Buildings, The Construction Wiki*. Quito: editorial Kirkleas, camino viejo.

Bates, L., & Jackson, L. (1984). CÁTEDRA: EXPLORACIÓN. *SCIELO*, 3.

Cabanellas de Torres, G. (2008.). *Reglamento General de la Ley de Minería Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: editorial Heliasta.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Informe Anual de la Comisión Interamericana*. Obtenido de Informe Anual de la Comisión Interamericana: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/cap2.2sp.htm#Ind%C3%ADgenas>

Consejo Nacional de Competencias . (2012). *Reglamento Especial para Explotación de Materiales Áridos y Pétreos*. Quito: Consejo Nacional de Competencias .

Consejo Nacional de Competencias . (2019). *Guía Técnica de Procedimientos de la Agencia de Regulación y Control Minero*. Quito: Consejo Nacional de Competencias .

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial No. 449.

COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial Suplemento 303.

Distrito Metropolitano de Quito. (2023). *Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Registro Oficial Edición Especial,.

Empresa Nacional Minera . (2009). *Reglamento del Regimen Especial de Pequeña Minería*. Quito: Suplemento 67.

GAD Cantonal de Catamayo. (2005). *Ecuador. Ordenanza para la Explotación de Minas de Piedra o Canteras y Movimientos de Tierra, así como la Explotación de Materiales de Construcción en los ríos, esteros y otros sitios de la jurisdicción del cantón Catamayo*. Catamayo: Registro Oficial 114.

GAD Cantonal de Catamayo. (2016). *Ordenanza Sustitutiva que regula, autoriza y controla la explotación de materiales áridos y pétreos en el cantón Catamayo*. Catamayo: Registro Oficial 670.

GAD Cantonal de San Miguel de los Bancos. (2017). *Ordenanza para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos que se encuentran en los lechos de los Ríos, Lagos y Canteras existentes en la jurisdicción del cantón San Miguel de los Bancos*. San Miguel de los Bancos: Registro Oficial Edición Especial N° 866.

GAD Cantonal de Yantzaza. (17 de Noviembre de 2017). *Ordenanza Sustitutiva de Áridos y Pétreos del cantón Yantzaza*. Obtenido de Ordenanza Sustitutiva de Áridos y Pétreos del cantón Yantzaza: <https://www.yantzaza.gob.ec/index.php>

GAD Cantonal de Zamora . (2015). *Ordenanza para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos en el cantón Zamora*. Zamora : Registro Oficial 620.

- GAD Cantón de Zamora. (2001). *Ordenanza que Reglamenta la Explotación de Materiales Pétreos en el cantón Zamora*. Zamora : Registro Oficial 345.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja. (2015). *Ordenanza para regular, autorizar y controlar la explotación y transporte de materiales áridos y pétreos*. Loja: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja.
- Lustig, N., & Arias, O. (1997). Reducción de la pobreza. *Finanzas Desarrollo*.
- Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia . (2016). *Decreto 1073 de 2015*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia .
- Muñoz Portero, M. J. (2016). *Extracción de metales por pirometalurgia: Procesamiento de hierro, acero, cobre y aluminio*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Núñez, S. (2020). *Ecología Verde*. Obtenido de Ecología Verde: <https://www.ecologiaverde.com/recursos-no-renovables-que-son-y-ejemplos-3088.html>
- (s.f.). *Ordenanza Municipal de Loja N° 0051-2022*. Loja.
- Parravinici, D. (2015). *Apuntes sobre el “Cierre de Minas”* . Obtenido de Apuntes sobre el “Cierre de Minas” : chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcgiclfndmkaj/https://beccarvarela.com/wp-content/uploads/publications/other/panoramadpa.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Informe Sobre Desarrollo Humano 2002*. New York: Ediciones Mundi-Prensa.
- Tendencias en diseño y construcción sostenible a partir del 2022. (2022). *Diseño de Edificios 2022*. Obtenido de Diseño de Edificios 2022: <https://mundoconstructor.com.ec/noticias/sostenibilidad/tendencias-en-diseno-y-construccion-sostenible-a-partir-del-2022>

Tribunal Constitucional. (2003). *Sentencia del Tribunal Constitucional de la República de Lituania*. Lituania: Tribunal Constitucional.

Valier, J. (1994). Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados. *Dialnet*.

Vásconez, M., & Torres, L. (2018). Minería en el Ecuador: sostenibilidad y licitud. *SCIELO*.

## 11. Anexos:

### Anexo 11.1. Formato de encuesta:

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
**FACULTAD JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA**  
**CARRERA DE DERECHO**  
**ENCUESTA A DIRIGIDA A PROFESIONALES DEL DERECHO**



Universidad  
Nacional  
de Loja

Estimado(a) Abogado(a): por motivo que me encuentro realizando mi Trabajo de Integración Curricular titulado: **Análisis jurídico y doctrinario del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos, que se contradice con el Art. 138 y 142 de la Ley de Minería; al establecerse condiciones y obligaciones distintas a la Ley,** solicito a usted de la manera más comedida sírvase dar contestación al siguiente cuestionario

de entrevistas, resultados que permitirán obtener información para la culminación de la presente investigación.

**Instrucciones:** Planteamiento del problema.

La Ordenanza Municipal de Loja N° 0051-2022, sobre explotación de áridos y pétreos excede los requisitos legales, generando altos costos y disminuyendo el número de empresas mineras en el cantón Loja. Esto ha generado problemas legales, impacto negativo en la economía local y disponibilidad de materiales de construcción. Es necesario ajustar la ordenanza para cumplir con la Ley de Minería y promover el desarrollo de la industria minera. Las ordenanzas municipales no pueden imponer condiciones distintas a las establecidas por la Ley. La presentación de una declaración juramentada ante un notario indicando las hectáreas mineras en explotación hasta el 31 de marzo de cada año cumple con la ley y permite sancionar la falsedad y suspender temporalmente las actividades en caso de incumplimiento.

1. ¿Considera usted que La Ordenanza Municipal de Loja N° 0051-2022 en su art. 37, ha generado problemas legales, impacto económico negativo y escasez de materiales de construcción, debido a que excede los requisitos legales en la explotación de áridos y pétreos?

**SI ( )                      NO ( )**

**¿Porqué?**

.....  
.....

2. ¿Cree usted que es necesario ajustar la Ordenanza Municipal N° 0051-2022 por existir contradicción con la Ley de Minería para cumplir con la ley y promover el desarrollo de la Industria Minera?

**SI ( )                      NO ( )**

**¿Porqué?**

.....  
.....

3. ¿Piensa usted que las ordenanzas municipales deben ajustarse a lo que establece la Ley de Minería?



SI ( )                      NO ( )

**¿Porqué?**

.....  
.....

*La presentación de una declaración juramentada ante un notario indicando las hectáreas mineras en explotación hasta el 31 de marzo de cada año cumple con la ley y permite sancionar la falsedad y suspender temporalmente las actividades en caso de incumplimiento.*

4. ¿Cree Usted que la presentación de una declaración juramentada ante un notario sobre las hectáreas mineras explotadas presentada antes del 31 de marzo de cada año garantiza el cumplimiento de la ley y evita sanciones por falsedad?

SI ( )                      NO ( )

**¿Por qué?**

.....  
.....

5. ¿Piensa que debe reformarse la Ordenanza Municipal de Loja sobre la explotación de áridos y pétreos para cumplir con los requisitos legales establecidos en la Ley de Minería y promover el desarrollo de la industria minera en el cantón de Loja?

SI ( )                      NO ( )

**¿Por qué?**

.....  
.....

6. ¿Considera que, para evitar problemas legales, impacto negativo en la economía local y escasez de materiales de construcción, es necesario revisar y ajustar los requisitos y disposiciones de la ordenanza municipal?

SI ( )                      NO ( )

**¿Por qué?**

.....  
.....

*Existiendo la contradicción en el Artículo 37 de la Ordenanza Municipal No. 0051-2022, que establece la obligación de presentar "informes auditados de producción semestrales", sin respetar lo estipulado en el Artículo 142 de la Ley de Minería, el cual prohíbe imponer obligaciones distintas a las establecidas en dicha ley.*

7. ¿Cree que la solución a esta contradicción de la Ordenanza Municipal de Loja N°0051-2022 en el art. 37 a la Ley de Minería, requeriría la intervención de organismos nacionales, como la Defensoría del Pueblo o la Corte Constitucional, para garantizar una protección efectiva de los derechos constitucionales de los trabajadores mineros?

SI ( )                      NO ( )

**¿Por qué?**

.....  
.....

**Gracias por su colaboración...**

**Anexo 11. 2. Formato de entrevista:**



Universidad  
Nacional  
de Loja

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA  
FACULTAD JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA  
CARRERA DE DERECHO  
ENTREVISTAS DIRIGIDAS A PROFESIONALES DEL DERECHO**

Estimado(a) Abogado(a): por motivo que me encuentro realizando mi Trabajo de Integración Curricular titulado: **Análisis jurídico y doctrinario del Art. 37 de la Ordenanza Municipal de Loja No 0051-2022 sobre materiales áridos y pétreos, que se contradice con el Art. 138 y 142 de la Ley de Minería; al establecerse condiciones y obligaciones distintas a la Ley**, solicito a usted de la manera más comedida sírvase dar contestación al siguiente cuestionario de entrevistas, resultados que permitirán obtener información para la culminación de la presente investigación.

1. **¿Está usted de acuerdo, que las Pequeñas Minerías del Cantón Loja tengan que presentar al alcalde informes auditados semestrales y no declaración juramentada de manera anual como lo establece la Ley de Minería?**
2. **¿Como cree usted que se podría solucionar la contradicción de una Ordenanza Municipal de Loja, en la cual violenta el orden jerárquico del art. 425 de la Constitución de la Republica del Ecuador?**
3. **¿Desde qué se aprobó la ordenanza municipal de Loja N° 0051-2022, los requisitos para las pequeñas minerías tienen un alto valor económico, ¿Cree usted que esto es uno de los casos para que se vea disminuido el número de empresas mineras en el cantón de Loja?**
4. **¿Cómo cree usted que se debe ajustar la Ordenanza Municipal de Loja N°0051-2022, para que no exista la contradicción con la ley minera?**
5. **¿Qué sugerencia daría usted para promover el desarrollo de la industria minera cumpliendo con los requisitos legales establecidos en la Ley de Minería?**

### Anexo 11. 3. Certificado de Traducción del Abstract

#### CERTIFICACIÓN

Loja, 31 de Enero del 2024

José Freddy Iñiguez Castillo

**LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN MENCIÓN  
"INGLÉS"**

Certifico:

Que luego de la minuciosa revisión de la traducción al idioma Inglés del Resumen del trabajo de Tesis titulado **“ANALISIS JURIDICO Y DOCTRINARIO DEL ART, 37 DE LA ORDENANZA MUNICIPAL DE LOJA No 0051-2022 SOBRE MATERIALES ARIDOS Y PETREOS QUE SE CONTRADICE CON EL ART. 138 Y 142 DE LA LEY DE MINERIA AL ABASTECERSE CONDICIONES Y OBLIGACIONES DISTINTAS A LA LEY ”** de autoría del estudiante EDDIE PATRICIO CONDOY QUICHIMBO , de la carrera de Derecho, con cédula de ciudadanía N.º 0705423366, previa a la obtención del título de **“Abogado”**, debo recalcar que el mismo cumple con las normas ortográficas y de redacción, por lo tanto puede ser añadido al trabajo de titulación.



---

Lic. José Iñiguez

Registro N° Senescyt 1031-2021-2372551