

Previous Administrative Acts in Metal Mining in the City of Cuenca until 2021.

Actos Administrativos Previos en Minería Metálica en el Cantón Cuenca hasta 2021.

Autores:

Mora Barroso, Lorena Cecibel
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo mención en Contratación Pública
Cuenca-Ecuador



lorena.mora.06@est.ucacue.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0001-5216-9455>

Vázquez Martínez, David Sebastián
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Profesor del Área de Derecho
Cuenca-Ecuador



david.vazquez@ucacue.edu.ec



<https://orcid.org/0000-0001-5216-9455>

Citación/como citar este artículo: Mora, L. y Vázquez, D. (2022). Actos Administrativos Previos en Minería Metálica en el Cantón Cuenca hasta 2021. MQRInvestigar, 6(3), 1863-1886.
<https://doi.org/10.56048/MQR20225.6.3.2022.1863-1886>

Fechas de recepción: 15-AGO-2022 aceptación: 01-SEP-2022 publicación: 15-SEP-2022



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>

Resumen

La minería metálica en el Ecuador es una actividad que debe desarrollarse bajo los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, y como medio para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos ambientales asociados a ella, la normativa minera ha previsto que para ejecutar actividad minera sus titulares deben contar con los Actos Administrativos Previos otorgados favorablemente, estos son los permisos ambientales y permisos de agua previstos en los literales a) y b) del Artículo 26 de la Ley de Minería. El objetivo de la presente investigación es analizar el cumplimiento e incumplimiento a la normativa ya mencionada, por parte de los titulares de Permisos de Minería Artesanal como de los titulares de Concesiones bajo Régimen Especial de Pequeña Minería que realizan explotación de material metálico en el Cantón Cuenca. La investigación fue de tipo mixta con énfasis en lo cuantitativo, se aplicaron métodos como el inductivo-deductivo, histórico lógico, analítico sintético y derecho comparado. Como resultados se determinó un alto porcentaje de incumplimiento a la normativa minera, así como también, la falta de control y vigilancia por parte de las Instituciones Mineras y Ambientales. Como aporte se recomendó realizar una Reforma a la Ley de Minería que permita garantizar el cumplimiento al artículo 26 y determinar la sanción en los casos de incumplimiento.

Palabras clave: Minería, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Derecho Público, Derecho de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible.

Abstract

Metal mining in Ecuador is an activity that must be developed under the principles of environmental sustainability, precaution, prevention and efficiency, and as a means of preventing, mitigating, controlling and repairing the environmental impacts associated with it. The mining regulations have provided that in order to execute mining activity its owners must have the favorable Administrative Acts granted previously, these are the environmental permits and water permits provided for in the subparagraphs a) and b) of Article 26 of the Mining Law. The objective of the present investigation is to analyze the compliance and non-compliance with the aforementioned regulations on the part of the holders of Artisanal Mining Permits and of the holders of Concessions under Special Regime of Small Mining that carry out the exploitation of metallic material in the Cuenca city. The research was of a mixed type with emphasis on the quantitative, methods such as inductive-deductive, logical historical, synthetic analytical and comparative law were applied. As a contribution, it was recommended to carry out a Reform to the Mining Law to guarantee compliance with article 26 and determine the sanction in cases of non-compliance.

Keywords: Mining, Environment, natural resources, Public law, Environmental law, Sustainable development.

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 313, establece que, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, entre estas: la Minería Metálica, cuya actividad se debe realizar de conformidad con los principios de: sostenibilidad ambiental; precaución; prevención; y, eficiencia. determinándose así, una relación entre la actividad minera con la sostenibilidad ambiental, siendo necesario que la minería se convierta en una actividad adecuada que respete los derechos sociales y ambientales, sin embargo, la actividad minera extractiva genera impactos ambientales de distinta intensidad (Hinojosa, 2016), y para evitar los impactos negativos de gran magnitud, la normativa minera a previsto que no se puede realizar esta actividad extractiva si no se cuentan con los Actos Administrativos Previos que son: los permisos ambientales y de agua, los mismos que deben ser emitidos favorablemente por autoridad competente. Por esta razón, es importante analizar si en la práctica los mineros cuentan o no con estos permisos.

Considerando que la minería sostenible debe tener una visión democrática que permita la participación de todos los afectados en los procesos mineros (Marcelo Vásconez Carrasco, 2018), se ha previsto analizar el caso de la ciudad de Cuenca quien debido a este criterio participativo y democrático en el año 2021, la población trato de oponerse a la minería metálica en su territorio, esto lo hizo por medio de una consulta popular (CNE, 2021), resultando que un 80% de la población está de acuerdo con la prohibición de la explotación de minera metálica a Gran y Mediana Escala en su territorio, convirtiendo así a la minería en un tema relevante y de gran importancia para su población, sin embargo, se debe aclarar que, en esta consulta nada se dijo respecto a las Concesiones bajo el Régimen Especial de Pequeña Minería y a los Permisos de Minería Artesanal en material metálica, por ello, es menester conocer la realidad de estos Títulos Mineros metálicos permitidos en el Cantón Cuenca.

Con el antecedente previo, es necesario preguntarse: ¿La actividad de explotación que realizan los Titulares de Concesiones bajo el Régimen Especial de Pequeña Minería y de Permisos de Minería Artesanal en minería metálica en el Cantón Cuenca es una actividad legal que cuenta con los permisos ambientales y de agua?

Para aclarar el tema de estudio es necesario explicar que: el Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas otorgan los Títulos y Permisos Mineros, pero esos por sí solos, no les permiten realizar actividad de extracción del mineral metálico, ya que para ello los literales a) y b) del artículo 26 de la Ley de Minería establecen que, para ejecutar actividades mineras de manera obligatoria los titulares deben contar previamente con actos administrativos motivados y favorables, emitidos por la Autoridad competente de Ambiente y de la Autoridad Única del Agua. Consecuentemente, el objetivo de estudio de esta investigación es el analizar: el cumplimiento e incumplimiento a los literales: a); y, b) del artículo 26 de la Ley de Minería, por parte de los titulares de Permisos de Minería Artesanal como de los titulares de Concesiones bajo Régimen Especial de Pequeña Minería que realizan explotación de material metálico en el cantón Cuenca.

Como primer tema se revisará: el ordenamiento jurídico Internacional concerniente a la Responsabilidad que tienen los Estados frente a los recursos naturales tomando en consideración a los Tratados y Convenios Internacionales, su impacto en el ordenamiento

jurídico nacional en este caso la Constitución de la República del Ecuador, en el cual, se establecen garantías, principios referentes a la naturaleza como sujeto de derechos, así como también se revisara los principios reconocidos en el Código Orgánico Ambiental. Como segundo tema se analizarán los Actos Administrativos Previos en la Ley de Minería y su evolución histórica. Como tercer tema se examinará el ordenamiento jurídico que rigen los procedimientos de estos Actos Administrativos Previos para con todo esto analizar el estado y cumplimiento de los titulares a la normativa minera en metálico en el cantón Cuenca; y, por último, concluir con las respectivas recomendaciones o soluciones a las problemáticas encontradas.

Desarrollo

Recursos Naturales y la minería en el Derecho Internacional Ambiental, Constitución y Código Orgánico Administrativo.

Desde la prehistoria en la llamada edad de los metales, ha estado presente la actividad minera ya que desde esta época se extraían los minerales del suelo y subsuelo para luego transformarlos con múltiples propósitos, incluso el dato más antiguo de la aparición de la moneda de metal es en el siglo VII en Lidia, Península de Anatolia ahora Turquía (Roman, 2007), con el paso del tiempo la minería metálica ha avanzado creando toda una industria alrededor de ella, como dato curioso se puede mencionar que, en el año 2020 en pandemia se popularizaron las mascarillas elaboradas con textiles que contienen tecnología de nanocobre como forma de evitar el contagio del virus del covid 19. En fin, son múltiples los usos que se les ha dado a los minerales lo que ha demostrado la necesidad de la humanidad por la extracción de minerales metálicos.

Como consecuencia de una actividad de minería metálica desmedida y sin control en América Latina, ésta ha dejado a su paso varios pasivos ambientales de dimensiones y volúmenes considerables, la mayoría de estos trabajos mineros fueron abandonados por los mineros sin la adopción de medidas de seguridad minera o de protección ambiental, sin control de las autoridades competentes causando efectos adversos a la vida o salud de la población o al medio ambiente. (Oblasser, 2009), se ha determinado también que, ésta es generadora de efectos negativos al ambiente, aire, suelo, ruido y agua, pues genera contaminación al ambiente en la formación de aerosoles tóxicos que se pueden producir durante la explotación, y en los procesos de hidrometalurgia; ruido; contaminación al suelo por metales pesados; desertización; deforestación; erosión; pérdida de suelo fértil; modificación del relieve; impacto visual; desestabilización de laderas; alteración de los afluentes de agua y contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. (Lillo, 2011)

La actividad minera ha sido protegida y motivada desde los años de 1800, cuando los economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo expresaban que para un país era beneficioso el especializarse en la producción de aquellos bienes con ventajas comparativas o relativas, y adquirir de otro país aquellos bienes en los que tuviese una desventaja comparativa, (Rice, 2013) Con estas ideas se promovía la extracción de recursos naturales denominadas materias primas, de igual manera sí un país es rico en metales debía priorizar la extracción de este material para mercantilizarlas, especializándose en su explotación, en este contexto

aparece el Derecho Ambiental con carácter Internacional en el siglo XIX, que buscaba impulsar a los Estados para que desarrollen su derecho exclusivo para explotar los recursos naturales dentro de sus territorios y evitar nuevas formas de colonialismo (Salcedo, 2008), surgiendo a la par teorías de desarrollo, pero solo desde la óptica del crecimiento económico. Éstos ideales políticos tenían el único objetivo de obtener beneficios económicos de los recursos naturales sin preocuparse por proteger a la naturaleza de los efectos adversos como resultado de un extractivos descontrolado.

Posterior a ello, la Comunidad Internacional comienza a mostrar una relevante preocupación al tema ambiental centrando su vista en los impactos ambientales negativos resultantes de las actividades antrópicas sobre los recursos naturales como es el caso de la minería metálica, dando lugar al nacimiento del Derecho Internacional Ambiental (DIA), formalmente esta surge con los Acuerdos y Tratados Internacionales como cuerpos normativos ambientales de carácter internacional, ya que son de cumplimiento obligatorio para los países que los ratificaron, así podemos citar a:

La Declaración de Estocolmo sobre el medio Ambiente Humano (Unidas, Declación de Estocolmo., 1972) que surge a consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano el 16 de junio de 1972, es el primero en reconocer un derecho al medio ambiente sano o de calidad, y lo hizo mediante la redacción de 26 principios, entre los cuales se establecen: la responsabilidad de los Estados de planificar el desarrollo de manera integral incluyendo medidas de conservación del medio ambiente, debiendo establecer políticas ambientales que no limiten o frenen el crecimiento económico, además, se les recomienda a los países destinar recursos para la conservación y mejoramiento del medio ambiente. El principio 17 establece que cada Estado tiene la responsabilidad de controlar que las actividades en sus territorios no causen daños ambientales, incluso el trabajo que realice cada Estado lo deberá realizar en cooperación con otros buscando la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (Unidas, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1972) que formó parte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992, contiene 27 principios entre los aportes más importantes de este Tratado está: el concepto del “Desarrollo Sostenible” en su principio número 3, y lo establece como el Derecho al Desarrollo, inicialmente este concepto fue promulgado en 1987 en el Informe Titulado "Nuestro Futuro Común" emitido por la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo conocida también como Comisión Brundtland y lo definía como “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias”. (Gallopín, 2003, pág. 23), este concepto de desarrollo está en casi todo el documento, además, se promulga que la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo.

Por otra parte, se promulga la Responsabilidad Estatal de velar por las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción que no causen daños ambientales, para ello cada Estado deberá promulgar leyes eficaces sobre: el medio ambiente; responsabilidad; y; la indemnización a las víctimas de contaminación y otros daños ambientales; algo novedoso es la obligación de los Estados de actuar inmediatamente bajo el criterio de precaución frente al

peligro de daño grave o irreversible, o a falta de certeza científica absoluta para evitar postergar actuación estatal con la finalidad de proteger a la naturaleza.

Luego de estas dos consideradas como pioneras surgieron otros Tratados Internacionales en los que se trató el tema del desarrollo sostenible y la protección del ambiente, sin embargo, para fines de estudio se considera a la Declaración de Estocolmo y a la Declaración de Río como las más relevantes.

A consecuencia de los Convenios y Tratados Internacionales en el tema Ambiental, Latinoamérica empezó por la constitucionalización del medio ambiente, en este contexto se desarrolla una normativa jurídica inspirada en derechos, en el que se pasa de un Estado legal de Derecho a un Estado Constitucional de derechos, donde la persona humana- derechos, naturaleza- derechos, se convierten en los ejes del sistema jurídico, surgiendo la etapa Neoconstitucional, constituida en un sistema de garantías con la finalidad de asegurar la efectividad de los principios y derechos reconocidos en la constitución (Narvéez, 2012)

En este contexto aparece el Derecho Ambiental que trata de regular la interacción de la conducta de los seres humanos con el ambiente con énfasis en la protección ambiental para el bienestar de la población surgiendo la necesidad por la tutela jurídica de los recursos naturales (Frank Mila, Karla Yanez , 2019). En el caso del Ecuador el Derecho Ambiental se encuentra recogida en normativa constitucional y leyes orgánicas.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 (en adelante CRE) (Asamblea, Constitución de la República del Ecuador, 2008) en sus artículos 71, 72, 73, 74 reconocen a la naturaleza o Pacha Mama como sujeto de derechos específicamente tiene derecho a que se respete integralmente, en el que toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza, y se incluyen como deberes y responsabilidades el respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.

Es importante mencionar que, la CRE ha reconocido principios que han sido recogidos del Derecho Internacional Ambiental como es: Desarrollo Sustentable art. 395. 1; Pro Ambiente art. 11.5, 71. 395.4; Precautelatorio art. 73, 396; Prevención art. 397.2; Solidaridad y Responsabilidad integral art. 396; Regulación integral art. 395.2; Tutela efectiva e inversión de la carga de la prueba art. 397. 1, 87; Imprescriptibilidad de acciones y sanciones por daño ambiental art. 395; y, Consulta previa art. 398, 424.

Esta normativa se opone al antropocentrismo en el cual el ambiente ha de ser protegido en la medida que no afecte al ser humano o a su economía, siendo la naturaleza un ente de apropiación u objeto de propiedad del ser humano (Frank Mila, Karla Yanez, 2019), ahora surge el enfoque Biocéntrico, aquí cualquier acción del ser humano genera desequilibrios en la naturaleza y afecta directamente a su vida, por ello se busca la protección de los recursos naturales para mantener un equilibrio ecológico, como parte de la propuesta del desarrollo sostenible fuerte, que mira a la naturaleza como sujeto de derechos, presentando una nueva relación entre hombre-naturaleza y naturaleza- desarrollo económico, que bajo el principio rector del “Sumak Kawsay” o “Buen Vivir” debe existir una convivencia armoniosa entre: economía, ambiente y sociedad que pueda garantizar una sostenibilidad para el hombre y la naturaleza como sujetos de derechos (Natalia Greene y Gabriela Muñoz, 2013).

A la par de la CRE se ha incorporado y creado normativa secundaria a nivel de Leyes Orgánicas como es el Código Orgánico del Ambiente, (Asamblea, Código Orgánico del Ambiente, 2017) en el artículo 9 recoge principios ambientales que son los fundamentos conceptuales para las decisiones y actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente entre estos se resaltan: el Principio de Indubio Pro Natura El Principio de Prevención, Principio de Precaución, El Principio de quien Contamina paga

Con lo indicado el derecho es necesario en la política ambiental, pero esta debe complementarse con otros medios como es la educación ambiental para progresar en verdaderos cambios de valores o paradigmas, y que, además, esté representada por una voluntad política que quiera y deba cumplir de manera eficaz y eficiente las normas e instrumentos de política ambiental (Crespo, 2011). Con ello Ecuador cuenta con normativa ambiental, pero si esta no se transmite a los ciudadanos y los empodera como protectores de la naturaleza, no podrán ejercer o pedir reconocimientos de derechos, incluso la aplicación correcta de la norma dependerá de la Autoridad de turno.

La minería en el ámbito nacional y su regulación normativa.

EL término “impacto ambiental” ha sido definida por el Reglamento Ambiental de Actividades Mineras (en adelante RAM), como: “cuando una acción o actividad produce una alteración, favorable o desfavorable, directa e indirecta, acumulable o no entre otras características en el ambiente o en alguno de sus componentes” (Asamblea, 2014) , en este sentido, el Estado debe actuar como ente de control de las actividades mineras metálicas y evitar posibles impactos ambientales desfavorables o negativos por la explotación, desde esta perspectiva el Ecuador cuenta con una base normativa fuerte que le permite proteger a la naturaleza, ya que constitucionalmente la vida del Estado debe estar planificada desde la óptica del desarrollo sustentable, pues “no se concibe el desarrollo como contradictorio, sino como estructuralmente vinculado a un modelo sustentable mismo que debe contribuir al Buen Vivir” (Barragan, 2017, pág. 42).

A más de lo anotado en líneas anteriores, el Ecuador promulga el cambio de la matriz productiva dentro del Plan Nacional del Buen Vivir que busca un cambio transcendental por medio de la diversificación productiva y disminuir la dependencia estructural de la economía por recursos primarios (Francisco Javier Braña, Rafael Domínguez, 2016) tratando de disminuir el grado de dependencia económico por el extractivismo de recursos naturales, sin embargo, en la práctica el crecimiento económico del Ecuador aún es totalmente dependiente de estas, por ejemplo:

El Ministerio de Energía y Minas informó a través de su página oficial (Renovables, 2021) que una fuente de ingreso del Ecuador es la minería por medio de la recaudación de tributos, es así que, en el año 2020 el Ecuador obtuvo una recaudación tributaria de USD 430 millones de la pequeña, mediana y gran minería metálica y no metálica.

De igual manera, una publicación de Diario el Mercurio expuso que, en enero del 2022 se presentó el mayor nivel de exportación minera mensual de su historia, con 271,85 millones de dólares, superando en un 6 % el anterior récord, que data de abril de 2021, cuando exportó 255.88 millones de dólares, siendo en su mayor porcentaje proveniente de la minería metálica

ubicándose como el cuarto rubro más exportado detrás del petróleo crudo, camarón, banano-plátano (mercurio, 2022).

Por consiguiente, la minería aporta a la economía del país, pero no hay que perder de vista que se tiene la obligación de realizar esta actividad de manera responsable siempre intentando disminuir los impactos ambientales (Juan Berru, Henry Correa, Laura Alvarado, 2019). Muchas veces se ha visto una explotación descontrolada para obtener el mineral metálica (oro, plata, cobre, y zinc entre los más explotados), sin ningún cuidado permisible determinado en la ley, lo que ha producido impactos ambientales negativos y a la par se ha ganado el rechazo de la sociedad debiendo intervenir la autoridad. Así tenemos los casos más conocidos en el Ecuador de:

Zaruma (el Oro) que como producto de la actividad minera legal e ilegal no controlada por décadas en este Cantón se produjo el hundimiento del suelo llevándose una Unidad Educativa y viviendas, debiendo el Presidente de la República declarar el 15 de septiembre del año 2017, Estado de Excepción a 958.16 hectáreas, dentro del cual se registraban 49 áreas mineras, cuyas actividades fueron suspendidas como mecanismo preventivo (Gobierno, 2017)

Otro caso, es el Decreto de Estado de Excepción dictado el 1 de julio de 2019 en Buenos Aires, cantón Urcuquí (Imbabura), determinándose que, en la zona existían más de 5.000 personas que se dedican a la minería ilegal quienes dejaron terrenos totalmente deforestados por la instalación de campamentos, además, no contaban con los sistemas adecuados para recolectar todo tipo de desechos, que van desde químicos por el procesamiento del oro, hasta desechos humanos, por lo que iba a parar todo al hueco más cercano. (Hora, 2021)

Un caso distinto es el Proyecto Río Blanco en el Azuay que, contando con título minero, fue rechazada por la comunidad anti minera, hasta el punto que se presentaron acciones de protección y el último produjo la suspensión de dicha actividad por incumplir el mandato constitucional de la consulta previa, libre e informada en la comunidad de Molleturo.

Como último ejemplo en el año 2021 la población del Cantón Cuenca se opuso a la minería esto mediante una consulta popular prohibiendo la actividad minera metálica a gran y mediana escala en su territorio (CNE, 2021).

El problema de la minería metálica en el Ecuador es que, la misma no se realiza con responsabilidad, siendo la pequeña minería y la minería artesanal en metálico las más contaminantes, sobre todo, cuando se realiza sin ningún tipo de control generando impactos ambientales al suelo, aire y agua pues se ha determinado que “la extracción de metales preciosos, requiere del empleo de productos químicos y de grandes cantidades de agua en los pozos de extracción, dentro de estos pozos existen sustancias ligadas al tipo de suelo o mina que se combinan con los productos químicos, generando una gran cantidad de desechos tóxicos. Los desechos tóxicos, subproducto de procesos mineros de relaves y escombros, constan de azufre, cadmio, plomo, arsénico, molibdeno, cianuro libre y compuestos fenólicos. La contaminación del suelo se da cuando este tipo de desechos se incorporan al ambiente sin ser tratados en forma adecuada” (Rodrigo Oviedo, Emy Molina, Jaime Naranjo, 2017, pág. 3). Pero este tipo de contaminación no solo es generada por la actividad minera ilegal, sino también, por parte de los titulares mineros que realizan su actividad sin contar con los respectivos permisos ambientales y de agua.

La normativa específica en el Ecuador que regula lo procedente a los derechos mineros está en la Ley de Minería, en ella se ha plasmado la obligación que tienen los titulares por cumplir con la responsabilidad ambiental, como antecedente, se puede decir que el Estado puede delegar a particulares el realizar esta actividad otorgando Permisos de Minería Artesanal y Títulos de Concesión bajo el Régimen de Pequeña Minería, quienes deberán acatar lo establecido en esta Ley, ahora es pertinente realizar un análisis de los cambios en la Ley de Minería respecto a la protección al ambiente.

En la Ley de Minería del año de 1991 (Asamblea, 1991), se hace constar que, existían dos procedimientos uno en el que se otorgaba un título de Exploración, y otro para Título de Explotación en esta última se le otorgaba al titular el derecho de explotar, beneficiar, fundir refinar, y comercializar las sustancias mineras y requisito previo se solicitaban los Informes Favorables de: Alcalde, Ministerio de Obras Públicas, Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Electrificación. Informes que se requerían para ejecutar las actividades mineras. En esta Ley se desarrolla un Capítulo de Preservación del Medio Ambiente, allí establece que, los titulares deben efectuar estudios de impacto ambientales y plan de manejo ambiental para mitigar controlar y rehabilitar y compensar los impactos, incluso en este capítulo se regula lo concerniente al Tratamiento de aguas; Reforestación; Acumulación de residuos; Conservación de flora y fauna; Manejo de desechos, Protección del ecosistema. Dentro del Capítulo de Minería Artesanal solo se establece la obligación de realizar actividad con métodos que no contaminen el suelo y las aguas ni dañen la flora y la fauna.

En la posterior reforma de la Ley de Minería del 2009, (Asamblea, 2009) es importante mencionar el artículo 26 de los Actos Administrativos Previos, estableciendo que para realizar actividad minera los titulares mineros deben contar previamente con los Informes Favorables de: Ministerio del Ambiente respecto a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y el informe sobre la afectación a áreas protegidas, y de la Autoridad Única del Agua respecto a la afectación a cuerpo de agua, como lagos, lagunas, ríos o embalses o en las áreas contiguas a las destinadas para la captación de agua para consumo humano o riego, de conformidad con la Ley que regula los recursos hídricos, a más de esto requerían el informe de ocho Instituciones Estatales más. En el Capítulo II Preservación del Ambiente se recalca que no podrán ejecutarse actividades mineras de exploración inicial, avanzada, explotación, beneficio, fundición, refinación y cierre de minas si no cuentan con la respectiva Licencia Ambiental otorgada por el Ministerio del ramo. Respecto a los permisos de minería artesanal no se determina ninguna normativa ambiental.

En la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno” del año 2013 (Asamblea, 2013) cuya última reforma fue en el año 2021 denominándose solo Ley de Minería vigente hasta la actualidad en esta consta el artículo 26 Actos Administrativos Previos, disponiendo que para ejecutar actividades mineras deberán contar con los actos motivados y favorables del Ministerio del Ambiente referente a la Licencia Ambiental, y el informe de la Autoridad Única del Agua respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua, se elimina la redacción de la Ley anterior ya no se requieren más informes de otras instituciones

estatales, a cambio se requiere por parte del titular minero una declaración juramentada en el que indicará que sus actividades mineras no realizan afectaciones. Dentro del Capítulo II Preservación del Ambiente se vuelve a recalcar que los titulares de pequeña minería deben presentar la Licencia Ambiental previamente otorgada para operaciones de exploración – explotación que contendrán estudios ambientales específicos y simplificados, para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos. Mientras que para la Minería Artesanal ellos tienen la obligación de presentar la aprobación de fichas ambientales.

De esta manera, se pudo identificar que el Estado en su normativa minera ha recopilado derechos y obligaciones tendientes a la protección ambiental utilizando medidas precautelatorias y preventivas, pues los titulares de derechos mineros están obligados a presentar requisitos ambientales previo a la actividad de extracción del mineral metálico, debiendo acudir al ente estatal competente para la obtención del Licenciamiento Ambiental, Ficha Ambiental y Permiso de agua como medidas para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos que pueda generar esa actividad.

Actos Administrativos Previos en la Normativa Ambiental.

El 5 de agosto del 2021, el Presidente del Ecuador expidió mediante Decreto Ejecutivo Nro. 151 denominado “El Plan de Acción para el Sector Minero” (República, 2021), dentro del cual se hace constar: el literal d) del Artículo 4; y, la Disposición Tercera en las cuales se establecen que, el Ministerio de Energía y Minas debe trabajar en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica para que se tramiten oportunamente los Actos Administrativos Previos, además, deberán emitir un Acuerdo Interministerial en el que se optimicen tiempos para la emisión de estos Actos y se prioricen los controles ex – post, incluso establecerán lineamientos claros para evitar la demora en el despacho de trámites administrativos. Este Decreto Ejecutivo demuestra que existe una problemática respecto a los Actos Administrativos Previos determinados en el artículo 26 de la Ley de Minería, como son la demora en su otorgamiento y el control ambiental sobre las actividades mineras legales, así lo expreso la nota de prensa de la página web del Comercio allí se indicaba que el antes denominado Ministerio del Ambiente en el 2021 tenía 2.358 trámites represados entre licencias, mecanismos de control y registro de ‘scout drilling’ (servicio integral de perforación) ambientales, (comercio, 2021), lo que representa la problemática minera en este tema, ya que los titulares mineros no cuentan con los permisos ambientales y de agua determinados por Ley. Estos permisos son necesarios por que la actividad minera genera impactos ambientales:

En la fase de explotación, es el método utilizado el que producirá distintos impactos y distintas intensidades de esos impactos. Por ejemplo, en las zonas de bosque, la deforestación de los suelos y la eliminación de la vegetación tienen impactos a corto, mediano y largo plazo. La deforestación no sólo afecta el hábitat de cientos de especies endémicas (muchas llevadas a la extinción), sino el mantenimiento de un flujo constante de agua desde los bosques hacia los demás ecosistemas y centros urbanos. Por otro lado, el agua suele terminar contaminada por el drenaje ácido, es decir la exposición al aire y al agua de los ácidos que se forman en ciertos tipos de minas –especialmente las sulfúricas– como resultado de la actividad minera, los que a su vez reaccionan con otros minerales

expuestos, generando un vertido de material tóxico ácido que puede continuar durante cientos o incluso miles de años. (Hinojosa, 2016, pág. 15)

Se debe aclarar que, la actividad extractiva que realizan los Titulares de Concesiones bajo Régimen Especial de Pequeña Minería y Permisos de Minería Artesanal en minerales metálicos, siempre van a generar impactos ambientales, pero si esta es una actividad controlada es decir si cuentan con el Título Minero otorgado por el Ministerio de Energía y Minas, y que además, cuenten con los Actos Administrativos Previos favorables establecidos en los literales a) y b) del Artículo 26 de la Ley de Minería otorgados por el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, dicha actividad puede ser considerado como legal, ya que solo allí se pueden utilizar mecanismos para mitigar los impactos a la naturaleza y podrían resultar menos agresivos para la naturaleza disminuyendo los impactos ambientales. Por esta razón es importante revisar la normativa pertinente que rige estos actos previos:

Literal a) del Artículo 26 de la Ley de Minería.

Esta normativa se refiere a la Licencia Ambiental y a la Ficha Ambiental que se detallan a continuación.

Licencia Ambiental. La normativa pertinente que la regula está en el Reglamento Ambiental de Actividades Mineras (RAM), (Asamblea, 2014) específicamente en el artículo 7, y establece que en el caso de Concesiones bajo Régimen Especial de Pequeña Minería ellos están autorizados para realizar actividad simultánea de exploración y explotación de manera simultáneas debiendo obtener el Licenciamiento Ambiental. Por medio del cual el titular minero está facultado para realizar su actividad, pero estará sujeto que en todas las fases mineras al cumplimiento ambiental y a las condiciones aprobadas en el estudio ambiental.

Para una mejor comprensión es importante mencionar que el solicitante debe presentar información relativa a su actividad como:

Instalación, mantenimiento y cierre de campamentos volantes, temporales y permanentes, la cual deberá contener al menos lo siguiente: sistema de abastecimiento de agua de consumo, sistema de tratamiento para aguas negras y grises, manejo y disposición final de los desechos sólidos, peligrosos y no peligrosos, seguridad industrial y control de incendios, señalética, primeros auxilios, generación de energía eléctrica almacenamiento de combustibles e insumos necesarios, sistemas de alarma y evacuación y la obligatoriedad de incluir en los planes de manejo ambiental programas de información y difusión a la comunidad (Barragan, 2017, pág. 12).

Por otra parte los Estudios que solicita la Administración están enmarcados dentro de la Evaluación de Impacto Ambiental, estos permiten recolectar información, realizar análisis, predecir o anticipar, corregir y prevenir los posibles efectos directos e indirectos que la ejecución de una determinada actividad cause sobre el medio ambiente, valora los efectos sobre la población, flora, fauna, aire, agua, el clima, paisaje, biodiversidad, estructura y función de los ecosistemas presentes en el área a ser afectada, ruido vibraciones y cualquier otro perjuicio ambiental derivado de su actividad. (Catalina Moreno, Eduardo Chaparro, 2009)

Una vez aprobada la Licencia Ambiental su titular deberá presentar cada dos años las Auditorías Ambientales hasta el cierre y abandono de la actividad minera, esto como verificación de cumplimiento de la Licencia Ambiental Aprobada

Registro Ambiental. El artículo 7 y 133 del RAM, determina que, los Permisos de Minería Artesanal deberán obtener el Registro Ambiental, posteriormente deberán presentar un Informes Ambientales de Cumplimiento

Dentro de la normativa ambiental se establece que, en el proceso de la obtención de la Licencia Ambiental y el Registro Ambiental se pueden presentar Estudios Ambientales EX -ANTE, quiere decir antes de realizar la actividad minera, o EX-POST cuando ya se esté realizando actividad minera o posterior a la actividad, pero si recurrimos a la normativa minera esta establece que los permisos son un requisito previo a la actividad minera, entendiéndose que los mineros deberían obtener estudios ambientales Ex- Ante pues están prohibidos de realizar actividad minera en cualquiera de sus fases sin contar con los Actos Administrativos Previos, pese a esto en la práctica la Autoridad Ambiental acepta y tramita Estudios Ambientales Ex - Post, contrariando el sentido de la normativa minera, la que va en contra de los principios de prevención y precaución establecidos en el Código Orgánico Ambiental y Tratados Internacionales.

Literal b) del artículo 26 de la Ley de Minería.

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (Asamblea, 2014) y su Reglamento (Asamblea, 2015), determina que los Permisos de Minería Artesanal y las Concesiones bajo Régimen Especial de Pequeña Minería deben obtener la Autorización de Aprovechamiento Productivo para aguas superficiales o subterráneas según sea el caso el plazo de autorización es por 10 años, además de esto, deben obtener la autorización de uso de agua para consumo humano en campamentos siempre que los tenga y tendrá un plazo de duración de 20 años, en esta normativa no se especifica procesos ex ante o ex post, por lo que dicho procedimiento debería estar acorde a la Ley de Minería.

Este permiso es necesario porque el agua es vital para los trabajadores que residen en los campamentos mineros, incluso el agua es un elemento esencial para procesar el material ya que “para producir una tonelada de cobre puro se requiere decenas de miles de litros de este vital recurso diariamente. Por ejemplo, el proyecto minero cuprífero El Mirador, en Zamora Chinchipe, prevé utilizar cerca de 12 millones de litros por día solo para explotar y concentrar el equivalente a 200 toneladas de cobre (promedio de 60.000 litros/Tn) al día.” (Wilson Vilela, Mabelle Espinosa, Ana Bravo, 2020, pág. 11) Es por esta razón que los mineros requieren el uso de agua, pero, además, la Autoridad Ambiental prevé en los procedimientos previos al otorgamiento que la actividad minera no afecte las aguas superficiales o subterráneas.

Por todo esto es necesario exponer ¿Cuál es la realidad de la minería metálica en el Cantón Cuenca? Y así conocer si ¿Esta es una minería autorizada o no por la autoridad?, y además, descubrir si ¿Realmente están detenidas las actividades mineras de metálico en el Cantón Cuenca por no contar con los actos administrativos previos?

Por otra parte, tomando los conceptos de sostenibilidad débil y fuerte:

La sostenibilidad débil es ante todo un concepto antropocéntrico y tecno céntrico, funcional al desarrollo de las fuerzas productivas y al crecimiento indefinido, que pone precio a la naturaleza. Por su parte, la sostenibilidad fuerte consiste en una visión bio-eco-céntrica, que demanda una relación más que armoniosa entre sistema socioeconómico y ecosistema, por tanto, en las antípodas del crecimiento indefinido (Marcelo Vásquez Carrasco, 2018, pág. 4).

Bajo estos conceptos puede conocer si la minería en el Cantón pondera los ingresos económicos o podríamos hablar que se tiende una sostenibilidad fuerte, con una visión planificadora del desarrollo económico sustentable enfocada en disminuir los efectos o impactos ambientales que pueda causar la actividad minera descontrolada se podría analizar además si es rentable o no la actividad minera tomando el concepto de ecoeficiencia:

Se puede entender la eco eficiencia como la relación entre el valor del producto o servicio producido por una empresa y la suma de los impactos ambientales a lo largo de su ciclo de vida: $E\text{ coeficiencia} = \text{valor del producto o servicio} / \text{impacto Ambiental}$. (Rea, 2017, pág. 11).

Material y métodos

Metodología.

Tomando en consideración el criterio de Roberto Hernández “los métodos mixtos utilizan evidencia de datos numéricos, verbales, textuales, visuales, simbólicos y de otras clases para entender problemas en la ciencia” (Roberto Hernandez, 2014, pág. 4) con ello, el presente trabajo de investigación tipo mixto cualitativo y cuantitativo con énfasis en lo cuantitativo pues permite medir la necesidad, así como también, estimar la magnitud del problema de investigación, estos estudios se concentran en examinar la información adquirida para luego responder a las interrogantes plantadas y así validar o no las hipótesis de la investigación tratando de ser lo más objetivo posible al momento de analizarlos y explicarlos (Roberto Hernandez, 2014).

Se aplica también el método inductivo-deductivo, ya que la investigación va de lo general para luego llegar a lo particular, y con la finalidad de estudiar el comportamiento, la evolución de los fenómenos y acontecimientos a través de la historia se aplica el método histórico lógico conforme lo expone Teresa Torres (Torres, 2020). Se ha utilizado también, el derecho comparado específicamente el Derecho Internacional Público como un medio de investigación que permitió identificar legislación internacional y comparar su alcance a nivel nacional.

Universo de estudio y tratamiento muestral.

Como universo de estudio se escogió analizar la totalidad de títulos otorgados y vigentes hasta el año 2021 en metálico en el cantón Cuenca esto es: Concesiones bajo el régimen especial de Pequeña Minería y Permisos de Minería Artesanal.

Tratamiento específico de la información.

Referente al tratamiento estadístico de la información se debe explicar que la investigación es netamente documental, esto es, base de datos y expedientes que poseen las Instituciones Públicas como son la Coordinación Zonal Centro Sur 6 del Ministerio de Energía y Minas; Coordinación Zonal Azuay de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Minas . Esta información se tabulo y procesó en el programa Informático Excel.

Resultados

Con la Información proporcionada por la Coordinación Zonal Centro Sur 6 del Ministerio de Energía y Minas, y de la revisión de los expedientes en esta Institución y en la Coordinación Zonal Azuay de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Minas se realizaron 1 Figura y 4 Tablas con los resultados, clasificados según las diferentes variables establecidas para el estudio.

Tabla 1.

Títulos Mineros en Metálico en el cantón Cuenca vigentes hasta diciembre del 2019.

Parroquia	Concesiones en Pequeña Minería	Permisos de Minería Artesanal	Hectáreas por Parroquia
Chaucha	3	8	937 has.
Molleturo	3	5	3860 has.
Quinjeo	0	1	4 has.
Total	6	14	4801 has.

Fuente. Elaboración Propia

De la Tabla 1 se describe que, en el Cantón Cuenca existen 14 permisos de Minería Artesanal, y 6 Títulos de Concesiones bajo el Régimen Especial de Pequeña Minería de materiales metálicos sumando un total de 20 áreas mineras, todos estos son de materiales metálicos, estos se encuentran distribuidos en las Parroquias de Chaucha, Molleturo y Quinjeo, abarcando una totalidad de 4801 hectáreas, abarcando una mayor extensión en la parroquia Molleturo, sin embargo existen más áreas mineras en la parroquia Chaucha debido a que cada área minera tiene diferente extensión.

Tabla 2.

Cumplimiento al Literal a) del art.26 de la Ley de Minería por área.

Estado	Licencias Ambientales	Registro Ambiental	Total
Otorgadas favorablemente	0	7	7

Solicitudes en trámite	5	1	6
No existe constancia en los expedientes	1	6	7
Total	6	14	20

Fuente: Elaboración propia

De la Tabla 2 como datos relevantes se puede determinar que, 7 Permisos de Minera Artesanal han dando cumplimiento al literal a) del artículo 26, a diferencia de las Concesiones en Pequeña Minería que ninguna ha obtenido Resolución favorable, de todas las áreas analizadas tenemos que 6 de ellas se encuentran en trámite, por otra parte no se encontraron en los expedientes documentos respecto a los permisos ambientales de 7 áreas tanto de concesiones como de permisos.

Tabla 3.

Cumplimiento al Literal b) del art. 26 de la Ley de Minería por área.

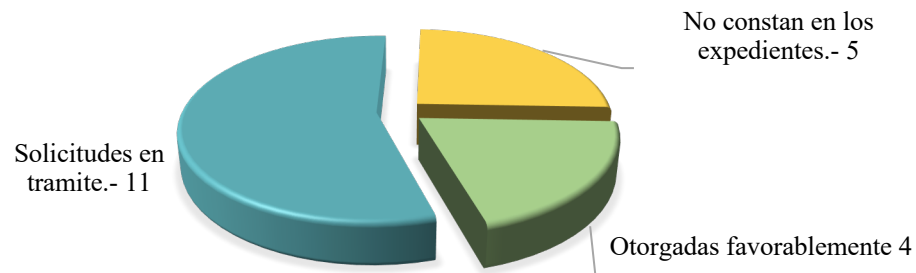
Estado	Pequeña Minería	Minería Artesanal	Permiso de Agua
Otorgadas favorablemente	0	4	4
Solicitudes en trámite	2	6	8
No existe constancia en los expedientes	4	4	8
Total	6	14	20

Fuente: Elaboración propia

De la tabla 3 se puede explicar que, 4 Permisos de Minera Artesanal han dando cumplimiento al literal b) del artículo 26, a diferencia de las Concesiones en Pequeña Minería que ninguna han obtenido Resolución favorable, de todas las áreas analizadas tenemos que 8 de ellas se encuentran en trámite, por otra parte no se encontraron en los expedientes documentos respecto a los permisos de agua de 8 áreas tanto de concesiones como de permisos.

Figura 1.

Cumplimiento al Literal a) y b) del art. 26 de la Ley de Minería



Fuente: Elaboración propia

En la Figura 1, se explica que respecto a los Actos Administrativos contemplados en el literal a) y b) del Artículo 26 de la Ley de Minería, solo 4 áreas mineras en el Cantón Cuenca tienen los Actos Administrativos Previos favorables, permitiéndoles realizar actividad minera de prospección, exploración, explotación, beneficio/fundición y comercialización, y que representan únicamente el 20%, estando 11 en trámite y en 5 expedientes mineros no consta documento alguno que justifique que por lo menos se ha solicitado el trámite en las instituciones correspondientes.

Tabla 4.

Actividad minera en Informes de la ARCMEM y MAATE en los expedientes.

Estado	Pequeña Minería	Minería Artesanal	Total
No se encontraron Informes en los expedientes	3	4	7
Realizan o realizaron actividad en el pasado	1	7	8
No realizan, ni realizaron actividad	2	3	5
Total	6	14	20

Fuente: Elaboración propia

De la Tabla 4 se explica que, para verificar si las áreas mineras se encuentran realizando actividad, se procedió a revisar los Informes de la ARCMEM y MAATE constantes en cada expediente de las áreas mineras, documentos que constantes en los archivos de la Coordinación Centro Sur Zona 6 del Ministerio de Energía y Minas; así como también de la Agencia de Regulación y Control del Ministerio de Energía y Minas y se resume que, son 8 áreas mineras quienes han realizan o han realizado actividad en el pasado, no se encontraron Informes en los expedientes de 7 áreas mineras en los que no se pueda identificar si hay o no actividad, y solo 5 áreas mineras no están realizando actividad alguna.

Discusión

La investigación dejó a relucir que, de la Tabla 1 existen en el Cantón Cuenca 20 áreas mineras en material metálico entre Permisos de Minería Artesanal y Concesiones bajo el Régimen de Pequeña Minería, todas estas áreas suman una extensión de 4.801 hectáreas, de estas se encontró que según la Tabla 2, 3 y Figura 1, solo 4 áreas mineras metálicas en el Cantón Cuenca cuentan con los Actos Administrativos Previos favorables, y dan cumplimiento con el artículo 26 de la Ley de Minería a sus literales a) y b), permitiéndoles realizar actividad minera de prospección, exploración, explotación, beneficio/fundición y comercialización, se demuestra además que 5 áreas mineras presentan falta de interés por parte de los titulares mineros por realizar los trámites respectivos en las instituciones correspondientes, ya que no existe constancia de estos en los expedientes, cuando 11 áreas mineras por lo menos han presentado documentos como constancia que los Actos Administrativos previos se encuentran en trámite. De la Tabla 4 se encontró que 8 áreas mineras tanto de Permisos de Minería Artesanal como de Concesiones bajo el Régimen de Pequeña Minería para material metálico, realizaron o realizaron en el pasado actividad minera, pero de la revisión de los expedientes estos no tienen los Actos Administrativos previos otorgados favorablemente por la entidad competente, por lo tanto, incumplen con el artículo 26 de la Ley de Minería a sus literales a) y b). Del contenido de los Informes de estas 8 áreas, se describe que se encontraron hallazgos de perforación de testigos, bocaminas abandonadas, campamentos abandonados, reporte de venta de material, e incluso la entidad ambiental determinó pasivos ambientales en el suelo y paisajísticos, lo insólito fue que no se encontraron en ninguno de estos 8 expedientes sanciones administrativas por la actividad minera reportada.

Se pudo deducir que, de los Informes de Inspección Técnica, Informes de Exploración o Explotación realizados por ARCMEM, e Informes del hoy denominado Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en el caso de las Minerías Artesanales las inspecciones no son constantes, ya que no tienen una secuencia anual o mensual pues son esporádicos debido a que se encontró hasta máximo 4 informes de inspección por área desde su otorgamiento, de igual manera de la Tabla 4 se explica que no se encontraron informes en 7 expedientes de áreas mineras por ello se deduce que el ente competente no realiza control alguno sobre estas áreas mineras.

A más de la Información expuesta, se vio imperioso analizar el contenido de las Resoluciones de los Títulos Mineros, encontrándonos que: en el caso de las Concesiones Mineras sus Resoluciones confieren a los titulares el derecho real y exclusivo para prospectar, explorar, explotar, beneficiar o fundir y comercialización, redacción que contraviene al artículo 26 de la Ley de Minería. Por otro lado, en el tema ambiental las resoluciones contienen una cláusula en la que obligan a su titular minero a dar estricta observancia de las normas de carácter ambiental y social, contemplado en la Ley de Minería, Ley de Gestión Ambiental, Reglamento General de la Ley de Minería Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, pero no se determina la consecuencia de esta inobservancia.

Para el caso de las Resoluciones de los Permisos de Minería Artesanal estos tienen una redacción diferente pues en estas se otorga el permiso para realizar actividades para minería artesanal, contraviniendo al artículo 26 de la Ley de Minería, sin embargo este permiso tiene

un plazo de 10 años condicionado a que contados desde la fecha del otorgamiento sus titulares tienen el plazo de seis meses, en otras se redacta el plazo de un año, para presentar a la Zonal de Minas, de manera obligatoria, los Actos Administrativos fundamentados y favorables, otorgados previamente de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Minería de no realizarlo será causal de extinción y/o caducidad del mismo.

Propuesta

En el presente trabajo se descubrió que la minería metálica en el Cantón Cuenca no prevé utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible, pues no existe control sobre la actividad que realizan los mineros, pasando por alto disposiciones que brindan protección a la naturaleza como son los artículos 73; 396; 397.2 de la CRE, y sobre todo el artículo 26 de la Ley de Minería esto debido a que los procedimientos que realiza el ente competente en el área minera no están acordes al cumplimiento del artículo 26, recalando que los Actos Resolutorios esto es el Título Minero en su redacción otorgan el derecho a explorar, explotar, beneficiar fundir y comercializar contraviniendo el artículo 26 de la Ley ibidem, existiendo además un vacío legal respecto al ámbito sancionatorio por el incumplimiento.

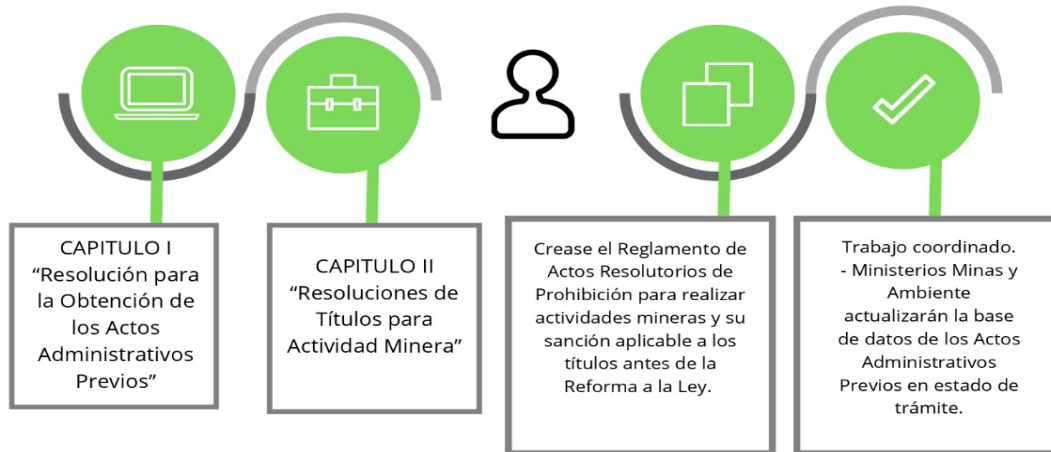
Por ello como solución a esta problemática se plantea una Reforma a la Ley de Minería en el siguiente sentido:

1. Incorporar un Capítulo denominado “Resoluciones Mineras” el mismo que se dividirá en dos Títulos.
 - 1.1 El Título I “Resolución para la Obtención de los Actos Administrativos Previos” que normará el procedimiento previo para la viabilidad de la actividad minera, y únicamente les servirá para dar cumplimiento al Artículo 26 de la Ley de Minería, contendrá también la sanción por explotación no autorizada.
 - 1.2 Título II “Títulos para Actividad Minera” que normará los procedimientos para la obtención del Título que les permita realizar actividad minera en todas sus fases, cuyo requisito será el presentar los Actos Administrativos Previos otorgados favorablemente.
2. Por último, se incorporará una Disposición Transitoria en el cual se disponga la creación de un Reglamento para la emisión de “Actos Resolutorios de Prohibición para la ejecución de actividades minera” procedimientos aplicables a los títulos antes de la Reforma que no cuenten con los Actos Administrativos previos en aplicación al artículo 26 de la Ley de Minería.
 - 2.1 Para dar cumplimiento a esta Disposición Transitoria el Ministerio de Energía y Minas deberá trabajar conjuntamente con el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica actualizando la base de datos de quienes están tramitando los Actos Administrativos Previos.

Figura 3. Representación gráfica de la propuesta.

Reforma a la Ley de Minería

TITULO "Resoluciones mineras"



Fuente: Elaboración propia

Conclusión

En el presente estudio queda demostrado que en el Cantón Cuenca de las 20 áreas mineras solo 4 de los Títulos y Permisos otorgados en metálico han dado cumplimiento a los literales a) y b) del artículo 26 de la Ley de Minería, descubriendo que la actividad minera metálica, no es controlada ni vigilada por el Ente Rector pues, pues siguen en vigencia los 8 títulos y permisos mineros de aquellos que realizan actividad y que aún no cuentan con los Actos Administrativos Previos, ni reciben sanción administrativa por ello, a más que las Instituciones Mineras, y de Ambiente y Agua, no priorizan la vigilancia pues no desarrollan inspecciones constantes a la totalidad de áreas mineras.

De esto se puede colegir que, a pesar de que el Ecuador ha recogido normativa del Derecho Internacional Ambiental tendiente a la protección ambiental, estos no se ejercitan debido a que no se dan cumplimiento con los Actos Administrativos Previos pues estos pretenden prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos asociados a la actividad minera, además que, estas son medidas precautelatorias y preventivas, vulnerándose los principios reconocidos en los artículos 73; 396; 397. 2 de la CRE y el artículo 9 del Código Orgánico Ambiental.

De la revisión de las Resoluciones de otorgamiento de título minero su redacción es contradictoria al Artículo 26 de la Ley de Minería, pues esta norma prohíbe la actividad de aquellos que no cuentan con los Actos Administrativos, mientras que los títulos mineros otorgan a sus titulares el derecho para que realicen actividad minera por lo que el procedimiento debe ser corregido con una Reforma a la Ley.

El Artículo 56 de la Ley de Minería describe como actividad minera ilegal a quienes realicen operaciones, trabajos y labores mineras sin título alguno para ello o sin el permiso legal

correspondiente, esta normativa bien puede aplicarse como sancionatoria a quienes realizan actividad incumpliendo el artículo 26 de la Ley ibidem pues no cuentan con los permisos ambientales y de agua, sin embargo, en la práctica el ente competente la relacionan con aquellos que realizan actividad sin título minero o permiso artesanal.

Por otra parte, el único artículo sancionatorio relacionado con los permisos ambientales la encontramos en el literal c) del Artículo 96 del Reglamento a la Ley de Minería que contempla la suspensión de actividades por incumplimiento a la Licencia Ambiental siempre y cuando sea dispuesta por Autoridad Ambiental, pero es aplicable a la inobservancia en las Auditorías Ambientales teniendo ya aprobada la Licencia Ambiental, esto debido a que el ente minero no puede suspender una actividad que no ha autorizado antes, así la suspensión en estos casos resulta ser una medida provisional o medida cautelar establecidas en los artículos 180 y 189 del Código Orgánico Administrativo, previo a una Resolución Administrativa Sancionatoria. De igual manera nada se regula respecto al incumplimiento de los permisos de agua.

Se debe recalcar que los permisos ambientales y de agua como actos previos a la actividad minera tienen la característica de ser medidas preventivas y precautelatorias, para evitar los impactos negativos que bien pueden ser impactos ambientales negativos, daño o contaminación ambiental, por lo que es necesaria una reforma a la Ley de Minería debido a que existe un vacío legal respecto en el ámbito sancionatorio en estos casos.

Del Reglamento Ambiental de Actividades Mineras se encontró que, las Licencias Ambientales pueden ser presentadas y aprobadas bajo el criterio y procedimiento Ex -Post, lo que bien puede malinterpretar el minero y así realizar su actividad estando en trámite su Licencia Ambiental lo que contradice a la normativa minera.

A este tenor, aún vivimos en medio de una sostenibilidad débil, en torno al concepto antropocéntrico con su desmedida necesidad de obtener riqueza sin considerar al entorno natural, sin visión planificadora del desarrollo económico- sustentable, ya que no está enfocada en disminuir los efectos o impactos ambientales que pueda causar la actividad minera descontrolada, de igual manera no se puede considerar esta actividad como eco eficiente pues sin control ambiental el valor de lo producido no será suficiente para cubrir los impactos ambientales generados por este.

Referencias bibliográficas

- Asamblea, C. (1991). *Ley de Minería*. Ley Nro 126. Registro Oficial 695 de 31 de mayo de 1991. Obtenido de <http://www.tecnologiaslimpias.cl/ecuador/docs/LEYMINERIA.pdf>
- Asamblea, C. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Asamblea, C. (2009). *Ley de Minería*. Ley 45 Registro Oficial Suplemento 517 de 29-ene-2009. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_mineria.pdf
- Asamblea, C. (2013). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno*. Segundo Suplemento del Registro Oficial 037, 16-VII-2013. Obtenido de https://www.etapa.net.ec/Portals/0/TRANSPARENCIA/Literal-a2/LEY-ORGANICA-REFORMATORIA-A-LA-LEY-DE-MINERIA_-A-LA-LEY-REFORMATORIA-PARA-LA-EQUIDAD.pdf
- Asamblea, C. (2014). *Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua*. Registro Oficial Suplemento 305 de 06-ago.-2014. Obtenido de <http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-H%C3%ADricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf>
- Asamblea, C. (2014). *Reglamento Ambiental de Actividades Mineras*. Registro Oficial Suplemento 213 de 27-mar.-2014. Obtenido de <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Reglamento-Ambiental-Actividades-Mineras-MAE.pdf>
- Asamblea, C. (2015). *Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua*. Decreto Ejecutivo 650 Registro Oficial Suplemento 483 de 20 de abril 2015. Obtenido de <http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Reglamento-a-la-LORHUyA.pdf>
- Asamblea, C. (2017). *Código Orgánico del Ambiente*. Registro Oficial Suplemento 983 de 12-abr.-2017. Obtenido de https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf
- Barragan, D. (2017). Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Ecuador. *CEPAL*, 42;12.
- Catalina Moreno, Eduardo Chaparro. (2009). Las Leyes generales del ambiente y los codigos de minería en los países Andinos. . *CEPAL*, 10.
- CNE. (2021). *CNE*. Obtenido de <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5619-cne-entrego-resultados-oficiales-de-la-consulta-popular-por-el-agua-en-el-canton-cuenca>
- comercio, E. (14 de septiembre de 2021). *El comercio*. Obtenido de *El comercio*: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/tramites-ambientales-mineros-represados-mineria.html#:~:text=Aunque%20Ecuador%20busca%20crear%20un,trabas%20para%20lograr%20ese%20objetivo>.
- Crespo, R. (2011). Ecuador ambiental 1996-2011: Un recordiso propositivo. . *CEDA*, 37.
- Francisco Javier Braña, Rafael Domínguez. (2016). *Buen Vivir y Cambio de la Matriz Productiva*. Quito: Editorial de la Universidad de Cantabria.
- Frank Mila, Karla Yanez . (2019). Constitucionalismo Ambiental en el Ecuador . *Actualidad Jurídica Ambiental*, 5.

- Frank Mila, Karla Yanez. (2019). Constitucionalismo Ambiental en el Ecuador. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 12.
- Gallopín, G. (2003). *Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico*. Chile: CEPAL.
- Gobierno, M. d. (15 de diciembre de 2017). *Ministerio de Gobierno*. Obtenido de Ministerio de Gobierno: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/finalizo-estado-de-excepcion-en-el-area-minera-portovelo-zaruma/>
- Hinojosa, E. E. (2016). El impacto social de la minería a gran escala en el Ecuador. Quito: USAB-Digital.
- Hora, L. (30 de diciembre de 2021). *La Hora*. Obtenido de La Hora: <https://www.lahora.com.ec/imbabura-carchi/secuelas-mineria-ilegal-latentes-imbabura-2/>
- Juan Berru, Henry Correa, Laura Alvarado. (2019). Alcalinidad del Agua - Rio Tenguel. Asociación Comunitaria. *Revista DELOS Desarrollo Local Sostenible.*, 3.
- Lillo, J. (2011). *Impactos de la minería en el medio natural*. Madrid: Grupo de Geología Universidad Rey Juan Carlos. Obtenido de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-15564/Impactos%20de%20la%20miner%C3%ADa%20-%20Javier%20Lillo.pdf>
- Marcelo Vásconez Carrasco, L. T. (2018). Minería en el Ecuador: sostenibilidad y licitud. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 2018. 06. (Número 2). 83-103, 4.
- mercurio, E. (24 de marzo de 2022). *Diario el Mercurio*. Obtenido de Ecuador registró la mayor exportación minera mensual de su historia en enero de 2022: <https://elmercurio.com.ec/2022/03/24/ecuador-registro-la-mayor-exportacion-minera-mensual-de-su-historia-en-enero/>
- Narváez, I. (2012). *Derecho ambiental en clave neoconstitucional*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Natalia Greene y Gabriela Muñoz. (2013). *Manual para el tratamiento de los conflictos socioambientales bajo el marco de los derechos constitucionales*. Quito: Plataforma de Acuerdos socioambientales PLASA.
- Oblasser, A. (2009). Estudios comparativo de la gestión de pasivos ambientales mineros en Bolivia Chile, Perú y Estados Unidos . *Cepal, División de Recursos Naturales e Infraestructura*, 9.
- Rea, A. (2017). *Política minera y sostenibilidad minera en Ecuador*. Quito: FIGEMPA: Investigación Y Desarrollo.
- Renovables, M. d. (15 de enero de 2021). *EN 2020, LA MINERÍA DEJÓ RESULTADOS ECONÓMICOS POSITIVOS PARA EL ECUADOR*. Obtenido de <https://www.rekursyenergia.gob.ec/en-2020-la-mineria-dejo-resultados-economicos-positivos-para-el-ecuador/>
- República, P. d. (2021). *Plan de Acción para el Sector Minero*. Decreto ejecutivo 151, 5 de agosto de 2021. Obtenido de <https://www.rekursyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/wp-1628209776656.pdf>
- Rice, E. A. (2013). El papel de la Ventaja Competitiva en el desarrollo económico de los países. *Revista analisis economico*, 56.
- Roberto Hernandez, P. B. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Rodrigo Oviedo, Emy Molina, Jaime Naranjo. (2017). Contaminación de metales pesados en el Sur del Ecuador asociada a la actividad minera. *Revista Bionatura supports the Sustainable Development Goals*, 3.

Roman, C. P. (2007). *El mercado de los bienes tangibles de coleccion*. Madrid: DiKynson S.L.

Salcedo, R. L. (2008). La Organización de las Naciones Unidas. *Terra Nueva etapa*, 7.

Torres, T. (2020). En defensa del método histórico-lógico desde la Lógica como ciencia. *Cubana Edu. Superior*, 10.

Unidas, N. (1972). *Declaración de Estocolmo*. Obtenido de ordenjuridico:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

Unidas, N. (1972). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Rio de Janeiro. Obtenido de

<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Wilson Vilela, Mabelle Espinosa, Ana Bravo. (2020). La contaminación ambiental ocasionada por la minería en la provincia del Oro. *Estudios de la Gestion Revista Internacional de Administración*, 11.

Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior, tesis, proyecto, etc.