

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD DE MINERÍA ILEGAL EN EL ECUADOR Y PROPUESTA PARA EL CONTROL Y MONITOREO DE LA MINERÍA ILEGAL EN ÁREAS PROTEGIDAS Y TERRITORIOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA ECUATORIANA

ANÁLISIS DE SITUACIÓN ACTUAL DEL MARCO LEGAL

HUGO ECHEVERRÍA
CONSULTOR



Junio 2025



ÍNDICE

PRIMERA PARTE

| | |
|------------------|----|
| 1. GENERALIDADES | 7 |
| 2. OBJETIVO | 9 |
| 3. ENFOQUE | 9 |
| 4. MÉTODO | 11 |

SEGUNDA PARTE

| | |
|--------------------------------------|----|
| 5. ÁREAS PROTEGIDAS | 16 |
| 6. TIERRAS Y TERRITORIOS ANCESTRALES | 17 |
| 7. SECTORES ESTRATÉGICOS | 19 |
| 8. SECTOR ESTRATÉGICO MINERO | 20 |
| 9. ACTIVIDAD MINERA | 21 |
| 9.1. Marco jurídico | 23 |
| 9.1.1 Derechos | 22 |
| 9.1.2 Obligaciones | 24 |
| 9.1.3 Fases | 25 |
| 9.4 Regímenes | 28 |
| 9.5 Ubicación | 29 |
| 10. ACTIVIDAD MINERA ILÍCITA | 30 |
| 11. PODER PUNITIVO DEL ESTADO | 30 |
| 11.1. Generalidades | 30 |
| 11.2. Evolución | 32 |

| | |
|-----------------------------------|----|
| 12. PODER PUNITIVO ADMINISTRATIVO | 35 |
| 12.1. Infracción | 35 |
| 12.2. Sanción | 35 |
| 12.3. Procedimiento | 36 |
| 12.4. Autoridad competente | 37 |
| 12.5. Otras infracciones | 37 |
| 13. PODER PUNITIVO PENAL | 39 |
| 13.1. Infracción | 39 |
| 13.2. Sanción | 42 |
| 13.3. Procedimiento | 43 |
| 13.4. Autoridad competente | 43 |
| 13.5. Otras infracciones | 44 |

TERCERA PARTE

| | |
|-----------------|----|
| CONCLUSIONES | 50 |
| RECOMENDACIONES | 55 |

ACRÓNIMOS

| | |
|------------------|---|
| AME | Asociación de Municipalidades Ecuatorianas |
| ARCOM | Agencia de Regulación y Control Minero |
| CANI | Conflicto armado interno |
| CDB | Convenio sobre la Diversidad Biológica |
| CCE | Corte Constitucional del Ecuador |
| COA | Código Orgánico Administrativo |
| COAM | Código Orgánico del Ambiente |
| COIP | Código Orgánico Integral Penal |
| COFJ | Código Orgánico de la Función Judicial |
| CRE | Constitución de la República del Ecuador |
| Corte IDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| CONGOPE | Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador |
| CONIM | Comité Nacional de Integridad del Sector Minero |
| CNJ | Corte Nacional de Justicia |
| LM | Ley de Minería |
| LOSN | Ley Orgánica de Solidaridad Nacional |
| LOTRTA | Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales |
| MAATE | Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica |
| PNDM | Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero |
| PPM | Políticas Públicas Mineras |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| RAAM | Reglamento Ambiental de Actividades Mineras |
| RCOAM | Reglamento al Código Orgánico del Ambiente |
| RLM | Reglamento a la Ley de Minería |
| SNAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas |

PRIMERA PARTE **GENERALIDADES**



1. GENERALIDADES

En la última década, la actividad minera ha experimentado un crecimiento exponencial en la Amazonía ecuatoriana . Un porcentaje de esta actividad ¹ se ejecuta al margen de la Constitución y la ley, incluso afectando territorios ancestrales² y áreas protegidas³ . Esta problemática, jurídicamente denominada como actividad ilícita de recursos mineros⁴, ha generado conmoción social.

Ante esta situación, desde la sociedad civil se ha identificado la necesidad de realizar un análisis jurídico, con la finalidad de proponer acciones adecuadas para su prevención y sanción.

La Fundación EcoCiencia implementa en Ecuador el proyecto “Lucha contra la minería ilegal en la Amazonía: uso de tecnología de punta para tomar medidas más efectivas” que busca mejorar las capacidades para monitorear la minería de oro y proteger áreas naturales protegidas e indígenas en la cuenca amazónica, siendo uno de sus resultados principales la movilización de los principales organismos gubernamentales para responder, reducir y prevenir la minería ilegal en la Amazonía, mejorando así el monitoreo y su aplicación en el gobierno y fortaleciendo el marco político y legal para la minería de oro.

En Ecuador, los recursos naturales no renovables, incluyendo los minerales, son de dominio estatal⁵ y son considerados como sector estratégico de decisión y control exclusivo del Estado⁶, cuya gestión se rige por los principios del modelo sustentable de desarrollo⁷.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) establece que estos recursos “solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales”⁸ priorizando la conservación de la naturaleza en su gestión⁹. De allí que la CRE prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas intangibles¹⁰.

¹ Map Biomas Ecuador. Minería en la Amazonía Ecuatoriana. Fundación EcoCiencia. 2024.

² Oxfam Denmark, et. al. Informe sobre casos de vulneración de derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador y de la naturaleza. 2024.

³ Procalculo Ecuador. Minería ilegal en áreas protegidas en Ecuador. Cámara de Minería del Ecuador. 2025.

⁴ Así se la denomina en el Derecho Penal y es la denominación que se empleará para efectos del análisis jurídico.

⁵ CRE. Art. 408.

⁶ Ibid. Art. 313.

⁷ Ibid. Arts. 313, 317 y 395.

⁸ Ibid. Art. 408.

⁹ Ibid. Art. 317.

¹⁰ Ibid. Art. 407. La prohibición es absoluta para minería metálica; mientras que para la minería no metálica se prevé una explotación excepcional precedida por declaratoria de interés nacional.

La Ley de Minería (LM) regula el ejercicio de la soberanía estatal para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero¹¹, por lo que la actividad minera requiere autorizaciones estatales que, en materia ambiental, abarcan su regularización, control y seguimiento, conforme prevé el Código Orgánico del Ambiente (COAM)¹².

Por ello, los titulares de derechos mineros requieren la obtención de autorizaciones ambientales basadas en estudios ambientales; así como obligaciones relativas a calidad ambiental, gestión de productos y residuos; y, conservación de biodiversidad¹³.

Estas obligaciones también abarcan la garantía de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, particularmente el derecho constitucional de participación mediante la consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, exploración y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente¹⁴.

Las actividades mineras que contravienen lo previsto por la Constitución y la ley, por lo que constituyen actividades ilícitas. Estas actividades se caracterizan porque se ejecutan en lugares donde están prohibidas¹⁵, o por quienes no son titulares de derechos mineros¹⁶, o se las realiza sin autorización¹⁷. Son, por tanto, conductas contrarias a derecho (antijurídicas), por lo que están descritas (tipificadas) como infracciones, tanto en materia administrativa como penal.

Como a toda infracción, la ley prevé una consecuencia jurídica que es la sanción, la LM tipifica esta infracción como "actividad minera ilegal"¹⁸; y, en materia penal como "actividad ilícita de recursos mineros"¹⁹ según el Código Orgánico Integral Penal (COIP). La imposición de las sanciones, tanto administrativas como penales, son precedida por procedimiento o proceso sustanciado por autoridad competente, regidos por los principios y reglas constitucionales del debido proceso²⁰.

¹¹ LM. Art. 1.

¹² COAM. Libro III. De la calidad ambiental.

¹³ LM. Título IV. De las obligaciones de los titulares mineros. Capítulo II. De la preservación del medio ambiente.

¹⁴ CRE. Art. 57 num. 7.

¹⁵ Ibid. Art. 407.

¹⁶ LM. Art. 56.

¹⁷ Ibid. Art. 56.

¹⁸ Ibid. Art. 57.

¹⁹ COIP. Art. 260.

²⁰ CRE. Art. 76.

Este análisis jurídico abarca el marco normativo e institucional aplicable en esta materia, desde un ámbito sancionador a esta actividad ilícita lo cual incluye aspectos constitucionales, internacionales, procesales, administrativos, penales y ambientales. Por tratarse de un análisis relativo a la actividad ilícita de recursos mineros, se prioriza el *Ius Puniendi*, esto es, al poder punitivo del Estado que, en esta materia, es ejercido por la Función Ejecutiva²¹ y por la Función Judicial²².

2. OBJETIVO

Realizar un análisis actualizado del marco legal vinculado con la actividad de minería ilegal en el Ecuador y proponer, dentro del sistema jurídico del país, los procesos necesarios para desarrollar acciones de monitoreo y control en áreas protegidas y territorios indígenas de la Amazonía ecuatoriana, mediante la identificación de necesidades de mejora y recomendaciones.

3. ENFOQUE

Si bien la actividad ilícita de recursos mineros ocurre en todo el país, el análisis jurídico adopta el enfoque amazónico del proyecto y se concentra en la minería metálica de oro, en: a) áreas que forman parte del SNAP; y, b) tierras y territorios de pueblos y nacionalidades indígenas.

El análisis jurídico es integral e incluye aspectos constitucionales, de derecho internacional, derecho administrativo (minero y ambiental); derecho penal y derecho procesal; enfatizando el análisis de la normativa minera, ambiental; así como la aplicable a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas.

²¹ En esta materia, es ejercicio por la autoridad de regulación y control minero; y, en casos de daño ambiental, por la autoridad ambiental nacional. También actúan otras instituciones, organismos o dependencias como la Policía, las Fuerzas Armadas o los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

²² En esta materia, es ejercicio por la Fiscalía y los jueces o tribunales de garantías penales. También actúan otras instituciones, organismos o dependencias como la Policía, las Fuerzas Armadas o los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Conforme se anotó, el análisis se concentra en las dos dimensiones del poder punitivo del Estado: la administrativa y la penal. En tal virtud, se abarcan los aspectos sustantivos y procesales: en los primeros se caracteriza la naturaleza jurídica de la infracción, sus elementos descriptivos (tipicidad) y las sanciones aplicables. En los aspectos procesales se describe el procedimiento administrativo o el proceso penal que aplica para su resolución o juzgamiento, a partir de los principios y reglas constitucionales del debido proceso, particularmente el principio de legalidad que dispone que la infracción, la sanción, el procedimiento y la autoridad competente deben establecerse por ley:

“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”²³.

Finalmente, aunque la normativa está dispersa en normas de diversa jerarquía (Constitución, tratados²⁴, leyes, decretos, acuerdos y hasta ordenanzas), por tratarse de un análisis del *Ius Puniendi*, que se fundamenta en el principio de legalidad; y, de conformidad con lo previsto por la CRE sobre el orden jerárquico normativo, la normativa de relevancia directa para este análisis se concentra en la Constitución, tratados y leyes²⁵:

“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente:

La Constitución; los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos”.

²³ CRE. Art. 76 num. 3.

²⁴ En esta materia se incluyen, entre otros: a) el Convenio sobre la Diversidad Biológica que compromete a las Partes el establecimiento de Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas; b) el Convenio de Minamata sobre el Mercurio cuyo objetivo es la protección de la salud humana y el ambiente de sus emisiones; c) el Tratado de Cooperación Amazónica cuyo principal objetivo es la promoción del desarrollo armónico de la Amazonía y la incorporación de sus territorios a las respectivas economías nacionales; y, d) La Decisión 744 de la Comunidad Andina de Naciones sobre la política andina de lucha contra la minería ilegal. Por su origen en el derecho comunitario andino, esta última posee los atributos de aplicabilidad inmediata, efecto directo y primacía.

²⁵ No obstante, también se hará referencia a normativa infralegal, también llamada normativa secundaria, sobre todo a los decretos ejecutivos que expiden los reglamentos para la aplicación de las leyes ambiental y minera.

Ilustración No. 1. Orden jerárquico normativo:



4. MÉTODO

Para el levantamiento de información se realizó trabajo de oficina, en estos ámbitos:

- Normativo y jurisprudencial: se revisó toda la normativa aplicable, iniciando por la Constitución, los tratados, las leyes orgánicas u ordinarias; y todas las normas secundarias, incluyendo decretos presidenciales, acuerdos o resoluciones ministeriales.
- Además, se revisaron proyectos de ley que están en trámite en la Función Legislativa y se incluyó la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia sobre el delito de actividad ilícita de recursos mineros²⁶.
- Temático: se revisó normativa minera, ambiental, de derechos colectivos; penal y procesal, tanto nacional como convencional (tratados).
- Institucional: se determinó la competencia de las autoridades competentes en la prevención, control y sanción de la actividad minera ilegal, enfatizando esta última, en su doble dimensión administrativa y penal.
- Social: se revisó bibliografía e información de prensa sobre la situación actual en la región amazónica ecuatoriana, sobre todo en lo relativo a actividades ilegales auríferas en áreas protegidas y territorios ancestrales.

Para la sistematización normativa, se emplearon las siguientes fuentes oficiales:

- Registro Oficial.- Órgano de difusión del Estado en el que se publican las normas expedidas por entidades del sector público.
- Presidencia de la República.- La presidencia difunde los decretos ejecutivos expedidos por el presidente.
- Asamblea Nacional.- La función legislativa difunde las leyes aprobadas y los proyectos de ley.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ).- La Corte cuenta con una herramienta de búsqueda de sentencias expedidas en todas las materias constitucionales, incluyendo la materia penal en casos por delito de actividad ilícita de recursos mineros.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.- El MAATE provee información jurídica en el Sistema Único de Información Ambiental.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.- la AME provee información jurídica relevante para la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.
- Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.- El CONGOPE provee información jurídica relevante para la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.
- Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.- Esta Secretaría provee información sobre la aplicación de la normativa amazónica.
- Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades.- Esta Secretaría provee información sobre el registro de Pueblos y Nacionalidades.
- Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM).- Esta Agencia provee información sobre el catastro minero y los procedimientos administrativos aplicables en la actividad minera.

Para el análisis jurídico se priorizaron estos aspectos: a) diferenciación entre legalidad e ilegalidad (ilicitud) en la actividad minera; b) afectación de la actividad ilícita de minería aurífera en áreas protegidas y en tierras y territorios de pueblos y nacionalidades indígenas en la región amazónica; y c) énfasis en el Ius Puniendi: el poder punitivo del Estado.

Actualización

El análisis jurídico requirió una actualización de contenido debido a los siguientes cambios jurídicos relevantes para esta materia:

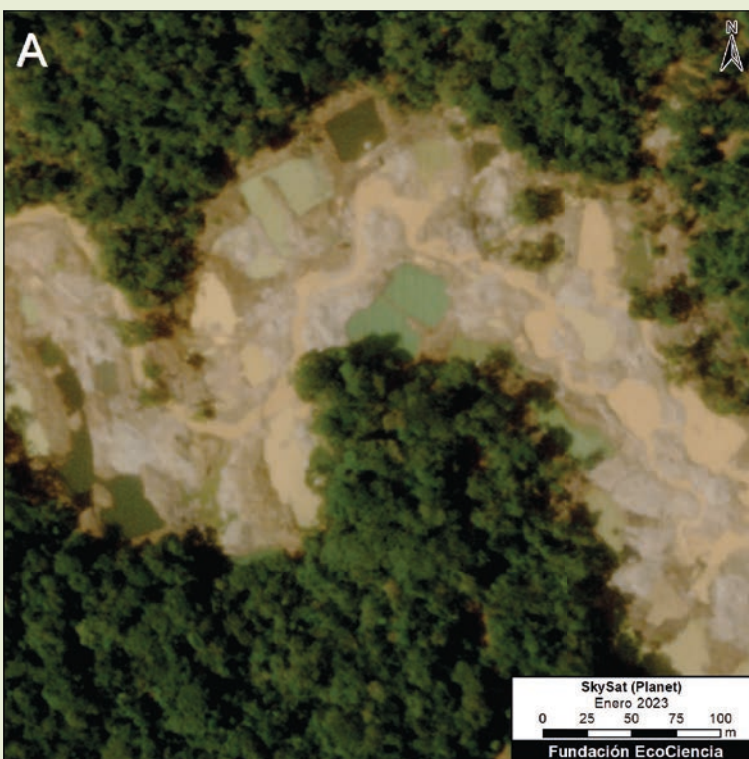
a) Declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional en septiembre 2025, que invalidó la caracterización del delito de minería ilícita como conexo al conflicto armado interno.

b) Mayor aplicación de la Política Andina de lucha contra la Minería Ilegal (Decisión 774) consistente en destrucción de zonas y maquinaria empleada en minería ilícita, desde fines de 2025.

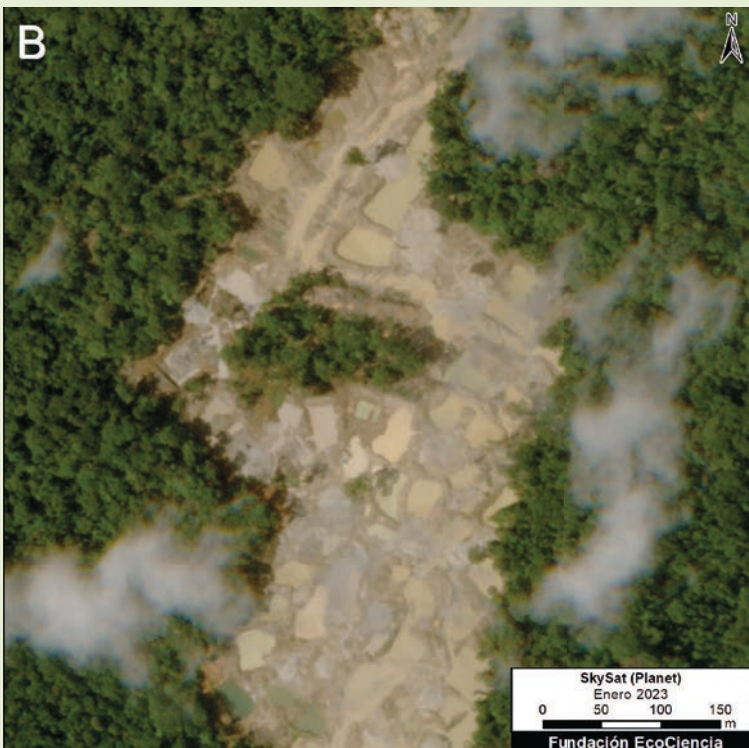
c) Suspensión total de actividades mineras en las concesiones aledañas a la cuenca hidrográfica del río Napo; así como de las actividades en las plantas de beneficio ubicadas en las provincias de El Oro y Loja, desde febrero de 2026, por la existencia de contaminación ambiental ante la presencia de minería ilícita, así como por la presencia de metales pesados como cobre, plomo, arsénico y cadmio, así como cianuro, en concentraciones que superan los límites máximos permisibles, en los ríos Calera y Amarillo pertenecientes a la cuenca hidrográfica Puyango Tumbes.

d) Vigencia de la Ley Orgánica para el fortalecimiento de los Sectores Estratégicos de Minería y Energía que reforma la LM en materia ambiental.

El presente documento incluye estos cambios jurídicos y presenta un análisis de la situación del marco legal, actualizado a marzo de 2026.



MAAP #176_ Expansión Alarmante de Minería en la Amazonía Ecuatoriana (Caso Punino)



SEGUNDA PARTE
ANÁLISIS JURÍDICO



5. ÁREAS PROTEGIDAS

El COAM define a las áreas protegidas como aquellas determinadas geográficamente y designadas, reguladas y administradas para alcanzar objetivos específicos de conservación a largo plazo de la naturaleza y de los valores culturales y los servicios de los ecosistemas asociados²⁷.

En Ecuador, las áreas protegidas tienen base constitucional: la norma suprema establece los objetivos principales del SNAP: conservar la biodiversidad y mantener las funciones ecológicas:

“El Sistema Nacional de Áreas Protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley²⁸”.

El COAM desarrolla el marco normativo aplicable al SNAP y lo hace siguiendo las pautas previstas por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), tratado en el que Ecuador es Parte. En tal virtud, el SNAP constituye uno de los mecanismos para la conservación in situ del país²⁹, por lo que su administración se rige por el principio de intangibilidad³⁰ con miras a “garantizar la conservación, manejo y uso sostenible de la biodiversidad, así como la conectividad funcional de los ecosistemas...y los derechos de la naturaleza”³¹. Esto implica -entre otros efectos jurídicos- el establecimiento de limitaciones, restricciones; e, incluso, prohibiciones que aplican a actividades antrópicas que, según el Plan Estratégico del SNAP, se consideran como presiones o amenazas³².

27 COAM. Glosario de términos.

28 CRE. Art. 405.

29 COAM. Art. 36.

30 Ibid. Art. 39.

31 Ibid. Art. 37.

32 Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Acuerdo Ministerial No. MAATE-2022-0152. Oficialícese y expídase el Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2022 – 2032. Capítulo 3, sección 3.1.9.

Este es el caso de las actividades extractivas de recursos naturales no renovables, las que están expresamente prohibidas por la CRE³³ en las áreas protegidas.

Cabe aclarar que el SNAP está integrado únicamente por las áreas protegidas así declaradas por la autoridad ambiental nacional³⁴. En esta declaratoria se incluyen las áreas que forman parte de los cuatro subsistemas del SNAP previstos por la CRE (estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado) siempre que hayan sido incorporadas por dicha autoridad al SNAP³⁵. Según la categoría de manejo, estas áreas pueden administrarse como parques nacionales, refugios de vida silvestre, reservas de producción de fauna, áreas nacionales de recreación y reservas marinas³⁶. La gestión de estas áreas se rige por planes de manejo y otras herramientas.

Esto significa que la prohibición constitucional de actividades extractivas no aplica a otros mecanismos, categorías o figuras de conservación que no formen parte del SNAP, como por ejemplo los bosques protectores³⁷.

6. TIERRAS Y TERRITORIOS ANCESTRALES

La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA) define a la tierra y territorio en posesión y propiedad ancestral como el espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida³⁸.

En Ecuador, estas tierras y territorios tienen base constitucional enmarcada en los derechos colectivos que, en lo relativo al derecho a la propiedad señala:

“Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

³³ CRE. Art. 405.

³⁴ COAM. Art. 23 num. 7.

³⁵ Ibid. Arts. 43 a 46.

³⁶ Ibid. Art. 41.

³⁷ Estos bosques y vegetación integrarían al SNAP solamente si están dentro de las áreas declaradas como protegidas. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha declarado la vulneración de los derechos de la naturaleza en bosques protectores. En la sentencia No. 1149-19-JP/21, la Corte Constitucional declaró tal vulneración de los derechos correspondientes al Bosque Protector Los Cedros y ratificó la medida consistente en dejar sin efecto la autorización ambiental otorgada a concesiones mineras, por lo que dispuso la abstención de realización de estas actividades así como el retiro de la infraestructura edificada en el área.

³⁸ LOTRTA. Art. 3.

4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.

5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.

6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen...³⁹.

La LOTRTA regula el ejercicio de estos derechos y lo hace siguiendo las pautas previstas por el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 OIT), tratado en el que Ecuador es Parte. En tal virtud, la LOTRTA establece reglas aplicables a la delimitación y adjudicación de estas tierras; y, también reglas relativas a su uso, goce y disposición⁴⁰.

Esta ley también prevé que quienes ejecuten acciones que afecten a ecosistemas frágiles declarados por la autoridad ambiental nacional en territorios comunitarios o en tierras de posesión ancestral, serán sancionados y deberán reparar y restaurar los daños⁴¹.

³⁹ CRE. Art. 57.

⁴⁰ LOTRTA. Art. 81.

⁴¹ Ibid. Art. 84.

7. SECTORES ESTRATÉGICOS

En Ecuador, la actividad minera tiene reconocimiento constitucional y legal; y se enmarca en la gestión de los recursos naturales no renovables como parte de los sectores estratégicos que son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, por lo que el Estado los administra, regula, controla y gestiona de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia; con miras al pleno desarrollo de los derechos y al interés social⁴².

Los recursos naturales no renovables, incluyendo los productos del subsuelo; y, específicamente, los yacimientos minerales, pertenecen al patrimonio inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado⁴³; esto es, son recursos de “dominio estatal”⁴⁴. De conformidad con la CRE, en la gestión de estos recursos:

“...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”⁴⁵.

Al respecto, la norma suprema añade que estos recursos “solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios constitucionales ambientales”⁴⁶: sustentabilidad, transversalidad (en la gestión ambiental) y participación ciudadana⁴⁷; prevención y precaución⁴⁸; responsabilidad integral, reparación integral, e intangibilidad de las áreas protegidas⁴⁹.

Como se observa, la perspectiva constitucional respecto a los recursos naturales no renovables relleva la importancia de los aspectos ambientales en su gestión. En razón del orden jerárquico normativo, esta perspectiva es la que fundamenta la legislación aplicable al sector estratégico minero.

⁴² CRE. Art. 313.

⁴³ Ibid. Art. 314.

⁴⁴ Ibid. Art. 408.

⁴⁵ Ibid. Art. 317.

⁴⁶ Ibid. Art. 408.

⁴⁷ Ibid. Art. 395.

⁴⁸ Ibid. Art. 396.

⁴⁹ Ibid. Art. 397.

8. SECTOR ESTRATÉGICO MINERO

En 2009 entró en vigencia la Ley de Minería (LM), la que establece:

“La presente Ley de Minería norma el ejercicio de los derechos soberanos del Estado Ecuatoriano, para administrar, regular, controlar y gestionar el sector estratégico minero, de conformidad con los principios de sostenibilidad, precaución, prevención y eficiencia.

Se exceptúan de esta Ley, el petróleo y demás hidrocarburos. El Estado podrá delegar su participación en el sector minero, a empresas mixtas mineras en las cuales tenga mayoría accionaria, o a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, para la prospección, exploración y explotación, o el beneficio, fundición y refinación, si fuere el caso, además de la comercialización interna o externa de sustancias minerales⁵⁰.

Esta disposición refleja tres aspectos relevantes para este análisis: a) amplias atribuciones estatales; b) aplicación de principios constitucionales ambientales; y, c) delegación de la participación en el sector estratégico minero.

Estos aspectos se confirman en el Plan Nacional de Desarrollo Minero (PNDM) que visualiza a la minería como uno de los pilares de la economía nacional⁵¹; y, en la Política Pública Minera (PPM)⁵², cuyos objetivos estratégicos son:

- Posicionar al sector minero como industria relevante de la economía nacional, promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible.
- Promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional en la industria minera que garantice un aprovechamiento integral y responsable de los recursos minerales.

⁵⁰ LM. Art. 1.

⁵¹ Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Viceministerio de Minas. Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2020 – 2030. Visión nacional minera. Página 137.

⁵² Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Acuerdo No. MERNNR-MERNNR-2019-0028-AM. Política Pública Minera 2019 – 2030. Registro Oficial No. 508: 13 de Junio 2019.

- Armonizar las relaciones entre los diversos actores mineros, propiciando el desarrollo de las áreas de influencia, mediante mecanismos de participación y diálogo.
- Fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo desarrollo tecnológico, servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado.
- Articular las funciones y competencias de las instituciones públicas involucradas en el sector minero mediante la coordinación intra e intersectorial, en términos de transparencia, eficiencia y eficacia.
- Fortalecer la estructura de administración, regulación y control del Estado, mediante la aplicación de procesos de auditoría, fiscalización y seguimiento de las actividades mineras.
- Promover un marco normativo sólido para el desarrollo de la industria minera, mediante la revisión, análisis y propuestas de una normativa minera que conduzca a la seguridad jurídica del sector.

La actividad minera, por tanto, está regulada y controlada por el Estado; y se rige por principios constitucionales ambientales, por lo que debe ejercerse en virtud de autorizaciones administrativas, según se trate del tipo, régimen y fases de la actividad. De allí que a esta actividad se la califique como minería formal o minería responsable.

9. ACTIVIDAD MINERA

Las actividades mineras están reguladas en la LM, su reglamento de aplicación; y, en materia ambiental, en la normativa secundaria sectorial (acuerdos ministeriales) cuyo objeto es la promoción del desarrollo sustentable de la minería, conforme prevé el Reglamento Ambiental de Actividades Mineras⁵³; así como la garantía del derecho colectivo a la participación ciudadana de los pueblos y nacionalidades indígenas⁵⁴.

⁵³ Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Acuerdo No. MAATE-MAATE-2025-0045-A. Reglamento

⁵⁴ Ambiental de Actividades Mineras (RAAM). Registro Oficial, Segundo Suplemento, No. 56: 10 de junio de 2025. Ministerio de Energía y Minas. Acuerdo MEM-MEM-2024-0002-AM. Manual para la operativización de la consulta previa libre e informada, contenida en el número 7 del artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador para la expedición de medidas administrativas en concesiones mineras. Registro Oficial, Tercer Suplemento, No. 519: 15 de marzo de 2024.

En materia ambiental también aplica el COAM y su reglamento, en lo relativo a la calidad ambiental que abarca la regularización, control y seguimiento ambiental, así como a la gestión integral de residuos y desechos; así en la conservación de la biodiversidad. Otras normas aplican supletoriamente, incluyendo la gestión de los recursos hídricos, las tierras y territorios ancestrales; y, en el ámbito de las actividades ilícitas, la normativa sancionatoria, en materia administrativa, penal, procesal⁵⁵.

A este marco normativo se suma la Ley Orgánica para el fortalecimiento de los Sectores Estratégicos de Minería y Energía, vigente desde el 2 marzo de 2026 que reforma (entre otras) a la LM para “fortalecer el desempeño operativo de los sectores estratégicos de minería y energía mediante una regulación eficiente que permita la generación de ingresos fiscales y divisas, así como a contribuir a la sostenibilidad fiscal y a la estabilidad macroeconómica del Estado⁵⁶.

Esta ley establece medidas de “naturaleza económica, en tanto los sectores estratégicos de minería y energía generan ingresos de forma directa y transversal, lo que contribuye al cumplimiento de los objetivos de la política económica previstos en el artículo 284 de la Constitución, al fortalecer la estabilidad económica, propiciar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional, incentivar la producción y la productividad, y promover el pleno empleo⁵⁷. En tal virtud, se reformó la LM en dos aspectos relevantes en materia ambiental:

a) Autorizaciones: para ejecutar actividades mineras ya no se requiere el otorgamiento de licencia ambiental por el Ministerio del Ambiente, sino que se requiere el otorgamiento de autorización administrativa ambiental por la Autoridad Ambiental Competente, de conformidad con el régimen y la etapa de la actividad⁵⁸. Al respecto, cabe señalar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente prevé dos tipos de autorizaciones administrativas ambientales: registro ambiental para proyectos, obras o actividades de bajo impacto ambiental; y, licencia ambiental para proyectos, obras o actividades de mediano y alto impacto ambiental.

55 LM. Art. 3.

56 Ley Orgánica para el fortalecimiento de los Sectores Estratégicos de Minería y Energía. Considerandos.

57 Ibid.

58 Ibid. Art. 4 sustitutivo del art. 26 LM.

b) Documentos: previo al inicio de actividades mineras, los titulares ya no deberán elaborar y presentar documentos requeridos para el otorgamiento de licencia ambiental, sino aquellos requeridos para el otorgamiento de autorización administrativa ambiental que corresponda al régimen y etapa de la actividad. En tal virtud, no siempre se presentarán estudios de impacto ambiental, los que únicamente se requieren para otorgar licencia ambiental; sino que podrán presentarse planes de manejo para el otorgamiento de registro ambiental⁵⁹. Así, por ejemplo, las actividades de exploración inicial de minería a gran escala requieren el otorgamiento de un registro ambiental, ya que están clasificadas como de bajo impacto. En cambio, las actividades de exploración avanzada de minería a gran escala requieren el otorgamiento de una licencia ambiental.

9.1. Marco jurídico

Las actividades mineras formales se enmarcan en derechos y obligaciones; fases y regímenes; así como también en el lugar donde pueden ejecutarse. Este marco jurídico está previsto en la CRE y la LM y es el que determina su licitud:

“...La explotación de los recursos naturales y el ejercicio de los derechos mineros se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo, a los principios del desarrollo sustentable y sostenible, de la protección y conservación del medio ambiente y de la participación y responsabilidad social, debiendo respetar el patrimonio natural y cultural de las zonas explotadas. Su exploración y explotación racional se realizará en función de los intereses nacionales, por personas naturales o jurídicas, empresas públicas, mixtas o privadas, nacionales o extranjeras, otorgándoles derechos mineros, de conformidad con esta ley.

La exploración y explotación de los recursos mineros estará basada en una estrategia de sostenibilidad ambiental pública que priorizará la fiscalización, contraloría, regulación y prevención de la contaminación y remediación ambiental, así como el fomento de la participación social y la veeduría ciudadana⁶⁰.

⁵⁹ Reglamento Ambiental de Actividades Mineras. Arts. 11 y 17.

⁶⁰ LM. Art. 16.

9.1.1. Derechos

La LM prevé que la exploración y explotación de los recursos mineros se realice por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas, privadas, mixtas, a quienes el Estado haya otorgado derechos mineros⁶¹.

Son derechos mineros los que “emanan tanto de los títulos de concesiones mineras, contratos de explotación minera, licencias y permisos, como de las autorizaciones para instalar y operar plantas de beneficio, fundición y refinación, y de las licencias de comercialización”⁶².

Los derechos mineros habilitan las actividades mineras legales, en todas sus fases y regímenes. Desde una perspectiva de protección ambiental y del agua, la LM incluso exige el otorgamiento de “actos administrativos motivados y favorables”⁶³ previo a su ejecución.

9.1.2. Obligaciones

Durante la ejecución de las actividades mineras, los titulares de derechos mineros también deben cumplir con obligaciones laborales, tributarias y ambientales; estas últimas abarcan su regularización, control y seguimiento⁶⁴; y están orientadas a la “preservación del medio ambiente”⁶⁵, con miras a “prevenir, minimizar, evitar y controlar los impactos negativos de las actividades mineras, así como establecer las medidas de rehabilitación y reparación de los espacios naturales degradados por dichas actividades”⁶⁶.

Por ello, los titulares de derechos mineros contraen obligaciones que incluyen estudios, planes y auditorías ambientales; así como obligaciones relativas a calidad ambiental, gestión de productos y residuos; y, de conservación de biodiversidad⁶⁷.

Estas obligaciones también abarcan la garantía de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, particularmente el derecho constitucional de participación mediante la consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, exploración y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente⁶⁸.

61 Ibid.

62 Ibid. Art. 17.

63 Ibid. Art. 26.

64 COAM. Libro III. De la calidad ambiental.

65 Ibid. Arts. 78 a 86.

66 RAAM. Art. 1.

67 LM. Título IV. De las obligaciones de los titulares mineros. Capítulo II. De la preservación del medio ambiente.

68 CRE. Art. 57 num. 7.

Este esquema de derechos y obligaciones se concreta a través de autorizaciones administrativas⁶⁹, las que en materia ambiental -como quedó anotado- incluyen a registros ambientales para actividades de bajo impacto; y a licencias ambientales para actividades de medio o alto impacto⁷⁰ ..

9.1.3. Fases

La LM prevé ocho fases de la actividad minera: prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, refinación, comercialización; y, cierre de minas:

“Fases de la actividad minera.- Para efectos de aplicación de esta ley, las fases de la actividad minera son:

a) Prospección, que consiste en la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas;

b) Exploración, que consiste en la determinación del tamaño y forma del yacimiento, así como del contenido y calidad del mineral en él existente. La exploración podrá ser inicial o avanzada e incluye también la evaluación económica del yacimiento, su factibilidad técnica y el diseño de su explotación;

c) Explotación, que comprende el conjunto de operaciones, trabajos y labores mineras destinadas a la preparación y desarrollo del yacimiento y a la extracción y transporte de los minerales;

d) Beneficio, que consiste en un conjunto de procesos físicos, químicos y/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;

e) Fundición, que consiste en el proceso de fusión de minerales, concentrados o precipitados de éstos, con el objeto de separar el producto metálico que se desea obtener, de otros minerales que los acompañan;

⁶⁹ COAM. Art. 177. RCOAM. Art. 426. LM. 78.

⁷⁰ RAAM. Art. 8. RCOAM. Arts. 428 y 431.

f) Refinación, que consiste en el proceso destinado a convertir los productos metálicos en metales de alta pureza;

g) Comercialización, que 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; y,

h) Cierre de Minas, que consiste en el término de las actividades mineras y el consiguiente 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 competente⁷¹.

Tanto la LM como su reglamento regulan la emisión de permisos aplicables en cada fase, incluyendo los aplicables en materia ambiental, que están determinados por el RAAM:

“Los titulares mineros deberán obtener sus permisos ambientales conforme lo siguiente:

1. Los proyectos, obras o actividades dentro del régimen especial de minería artesanal requerirán de un registro ambiental.

2. Los proyectos, obras o actividades dentro del régimen de pequeña minería:

- Para realizar actividades de exploración con o sin sondeos de prueba o reconocimiento deberán obtener un registro ambiental;
- Para realizar actividades exploración que sobrepasen la cantidad de sondeos de prueba permitidos en el presente reglamento requieren una licencia ambiental;
- Para realizar actividades de explotación o exploración y explotación simultánea, así como actividades subsecuentes, requieren una licencia ambiental.

⁷¹ LM. Art. 27.

3. Los proyectos, obras o actividades dentro de los regímenes de mediana minería y minería a gran escala:

- Para realizar actividades de exploración inicial con o sin perforaciones requerirán de un registro ambiental;
- Para realizar actividades de exploración avanzada se requerirá de una licencia ambiental.
- Para realizar actividades de explotación se requerirá de una licencia ambiental.

Cuando se requiera realizar explotación conjuntamente con la construcción, instalación, operación de plantas de beneficio, fundición, refinación y relaveras, se requerirá de una sola licencia ambiental, siempre que la concesión o el derecho minero pertenezcan al mismo titular y la infraestructura se ubique en la misma concesión.

Si por razones operativas se requiere la regularización ambiental de infraestructura fuera de las coordenadas del título o autorización minera, ya sea en concesiones colindantes o terrenos que no pertenezcan al titular minero y que sean parte del proyecto minero, será necesario presentar el documento que acredite la existencia de la respectiva servidumbre.

Aquellas actividades de prospección que se realicen exclusivamente a través de observaciones visuales, que incluyan actividades de geofísica remota y recolección manual de muestras superficiales y suelos en cantidades no comerciales destinadas a análisis de laboratorio, se podrán realizar sin necesidad de autorizaciones ambientales. El prospector enviará, previo al inicio de sus actividades, una comunicación a la autoridad ambiental para efectos de registro documental⁷².

⁷² RAAM. Art. 10.

9.4. Regímenes

La LM prevé los siguientes regímenes mineros: a) minería artesanal, b) pequeña minería, c) mediana minería; y, d) minería en gran escala. La LM también prevé aprovechamiento de materiales de construcción.

a) La minería artesanal aplica a las unidades económicas populares, los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos que realicen labores en áreas libres, de manera temporal y transitoria; y se caracterizan por la utilización de maquinarias y equipos con capacidades limitadas de carga y producción, cuya comercialización permita cubrir sus necesidades básicas, únicamente dentro de la circunscripción territorial respecto de la cual se hubiere otorgado el permiso. Para fines de control y adecuado manejo ambiental, los permisos de minería artesanal otorgados para la explotación de minerales metálicos, con excepción de depósitos aluviales, estarán limitados exclusivamente a labores de extracción, debiendo el procesamiento del material realizarse en plantas debidamente autorizadas y con licencia ambiental vigente⁷³.

b) La pequeña minería es aquella que, en razón de las características y condiciones geológico mineras de los yacimientos, así como de sus parámetros técnicos y económicos (grado de concentración, distribución y métodos), se hace viable su explotación racional en forma directa, sin perjuicio de que le precedan labores de exploración, o de que se realicen simultáneamente labores de exploración y explotación⁷⁴.

c) La mediana minería es aquella que, en razón del tamaño de los yacimientos dependiendo del tipo de sustancias minerales, se ha llegado a cuantificar reservas que permitan efectuar su explotación superando el volumen de procesamiento establecido para el régimen especial de pequeña minería⁷⁵.

d) La minería a gran escala es aquella que supera los volúmenes máximos establecidos para la mediana minería⁷⁶.

⁷³ LM. Art. 134, reformado.

⁷⁴ Ibid. Art. 138.

⁷⁵ Ibid. Art. 133.1.

⁷⁶ Ibid. Art. 133.4.

9.5. Ubicación

La CRE establece la siguiente prohibición de actividad minera en razón del lugar:

“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 intangibles⁷⁷.

Tanto la LM⁷⁸ como el COAM⁷⁹ replican esta prohibición, la que abarca estos espacios:

Áreas protegidas que conforman el SNAP; y

Zonas intangibles, que son espacios protegidos de excepcional importancia cultural y biológica declaradas en la zona Cuyabeno -Imuya⁸⁰; y las tierras de habitación y desarrollo de los grupos Huaorani conocidos como Tagaeri, Taromenane⁸¹.

Cabe resaltar que la minería metálica está totalmente prohibida en estos espacios⁸²; mientras que la minería no metálica⁷⁹ podría explotarse: a) por excepción; y, b) previa declaratoria legislativa de interés nacional, solicitada por el ejecutivo.

77 CRE. Art. 407.

78 LM. Art. 25.

79 COAM. Art. 54.

80 Presidencia de la República. Decreto No. 551: 29 de enero de 1999.

81 Ibid. Decreto No. 552: 29 de enero de 1999.

82 Esta prohibición total fue incorporada en 2018, mediante referéndum.

10. ACTIVIDAD MINERA ILÍCITA

En contraste con las actividades mineras formales y responsables que se ejecutan conforme con la ley y por titulares de derechos mineros que cuentan con las autorizaciones correspondientes (minería legal) en los lugares constitucionalmente permitidos, la LM las caracteriza como ilícitas porque se ejecutan “sin contar con los títulos, autorizaciones, permisos o licencias”⁸³:

“Incurrirán en explotación ilegal de sustancias minerales quienes realicen las operaciones, trabajos y labores de minería en cualquiera de sus fases sin título alguno o sin el permiso legal correspondiente”⁸⁴.

Estas actividades “entrañan una trasgresión o violación de normas y la consecuencia es una sanción jurídica”⁸⁵. Por eso, estas actividades se enmarcan en el ámbito de lo antijurídico “que es la negación del Derecho”⁸⁶.

De allí que las actividades ilícitas de recursos mineros estén tipificadas como infracción en materia administrativa; y, también, en materia penal (delito) a las que se imponen sanciones administrativas y penales. Esto corresponde analizar en el marco del poder punitivo del Estado, también llamado *lus Puniendi*.

11. PODER PUNITIVO DEL ESTADO

11.1. Generalidades

El poder punitivo se refiere a la potestad del Estado para sancionar la infracción al ordenamiento jurídico⁸⁷. El *lus Puniendi* se rige por el principio constitucional de legalidad, que abarca cuatro garantías: a) infracción tipificada por ley; b) sanción prevista por ley; c) proceso o procedimiento previstos por ley; y, d) competencia para resolver o juzgar prevista por ley⁸⁸.

⁸³ Ibid. Art. 57.

⁸⁴ Ibid. Art. 56.

⁸⁵ Hernán Salgado. Introducción al Derecho. CEP. Quito, 2019. Página 82.

⁸⁶ Farith Simon. Sujetos del Derecho. Cevallos. Quito, 2024. Página 26.

⁸⁷ Enrique Cury. Derecho Penal. Parte General. Tomo I. 11ª ed. Ediciones UC. Santiago, 2020. Página 9.

⁸⁸ CRE. Artículo 76 num. 3.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)⁸⁹ y la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) han dicho que el *Ius Puniendi* abarca el derecho administrativo y el derecho penal⁹⁰. En la esfera penal, el *Ius Puniendi* se enmarca en la Función Judicial, por fiscales, jueces y tribunales de garantías penales. En la esfera administrativa se enmarca Función Ejecutiva, por la ARCOM y el MAATE cuando la actividad minera ilegal ocasiona daño ambiental. Estas dimensiones del poder punitivo son distintas en cuanto a sus fines. Al respecto, la CCE ha dicho:

“...la potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelan.

Esto por cuanto, las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social”⁹¹.

Sobre el *Ius Puniendi* en minería ilícita, la CCE ha reconocido, específicamente, la doble dimensión del poder punitivo, así como su afectación a la naturaleza y pueblos y nacionalidades indígenas:

“...en virtud de que la minería ilegal es un delito e infracción administrativa que se halla al margen de la Constitución y la ley, ésta siempre acarrea graves afectaciones para los derechos colectivos de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, para la naturaleza y, en general, también para los derechos relacionados con un medio ambiente sano y equilibrado. Por lo que es obligación del Estado adoptar mecanismos efectivos y eficaces para evitarla y, realizar los controles respectivos y sancionar a quienes incurrir en esta práctica, mediante los órganos competentes”⁹².

⁸⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá.

⁹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 34-17-IN/21. Párrafo 32.

⁹¹ Ibid. Sentencia No. 004-17-SIN-CC.

⁹² Ibid. Sentencia No. 273-19-JP/22. Párrafo 136.

11.2. Evolución

En esta materia, el poder punitivo ha evolucionado rápidamente en la última década: la aproximación inicial a la actividad ilícita de recursos mineros fue de orden administrativo y enfatizó la afectación ambiental. Posteriormente se determinaron sus afectaciones sociales y económicas, así como su dimensión regional⁹³; y, más recientemente, su relación directa con las economías criminales y el conflicto armado interno que está perturbando la seguridad nacional.

En tal virtud, el Estado -entre otras medidas- fortaleció la planificación⁹⁴, el marco institucional y el marco normativo aplicable a la lucha contra la minería ilegal: a) robusteciendo la coordinación interinstitucional, b) actualizando la normativa minera; c) endureciendo las sanciones; y d) mejorando los procedimientos. Así, entre 2011 y 2023:

Se creó una comisión especializada en la materia⁹⁵;

Se reformó la infracción administrativa de minería ilegal y se tipificó como delito a la actividad ilícita de recursos mineros⁹⁶;

Se incrementó el monto de la multa administrativa y la duración de la pena privativa de libertad, la que pasó de diez a treinta años⁹⁷; y,

Se adoptaron procedimientos directos para la retención, incautación, destrucción e inutilización in situ de bienes, maquinaria, equipos e insumos, conforme a pautas regionales de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁹⁸ cuya normativa posee los atributos de aplicabilidad inmediata, efecto directo y primacía:

⁹³ Ver, por ejemplo, el caso peruano: César Ipenza, et. al. Manual para abordar la minería ilegal. Sociedad Zoológica de Fráncfort. Perú. 2020.

⁹⁴ Presidencia de la República del Ecuador. Decreto No. 151. Registro Oficial, Sexto Suplemento, No. 512: 10 de agosto de 2021: Art. 8.- El Estado se compromete a erradicar la explotación ilícita de minerales, que representa un impacto negativo para la economía nacional, la naturaleza, la salud de las comunidades y la seguridad jurídica de los titulares de derechos mineros vigentes. lo hará a través de acciones coordinadas de intervención en el territorio nacional, especialmente en las zonas de difícil acceso, promoviendo la concurrencia y colaboración de distintas instituciones del Estado. responsables tanto del control minero como de la seguridad pública del Estado.

⁹⁵ En 2024, esta Comisión fue reemplazada por un Comité con similar objetivo pero con más competencias.

⁹⁶ Hasta 2014 únicamente estaba tipificada como infracción administrativa.

⁹⁷ El artículo 260 del COIP fue reformado en 2024.

⁹⁸ Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Decisión 744. Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal: 3 de mayo de 2012: Artículo 6.- Procedimientos de decomiso y/o incautación, destrucción e inutilización de bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal Los Países Miembros se encuentran facultados para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar, los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, para lo cual los Gobiernos reglamentarán la oportunidad y el procedimiento respectivo, a fin de hacer efectivas estas medidas.

“Este tercer elemento dice relación con la capacidad que tienen sus normas de prevalecer sobre las de derecho interno, cualquiera que sea el rango de éstas, lo cual en la práctica se traduce en que el hecho de pertenecer al acuerdo de integración le impone a los Países Miembros obligaciones fundamentales dirigidas la una, a la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de dicho Ordenamiento dentro de su ámbito territorial; y la otra, a que no se adopten medidas o se asuman conductas o se expidan actos, sean de naturaleza legislativa, judicial, o administrativa, que contraríen u obstaculicen la aplicación del derecho comunitario”⁹⁹.

Entre 2023 y 2025 el poder punitivo relievó la relación entre la minería ilícita y las economías criminales: en 2023, aquella fue categorizada como “amenaza a la seguridad del Estado”¹⁰⁰. En 2024, se reconoció la existencia de un conflicto armado interno (CANI)¹⁰¹. En este marco, tras determinar que la minería ilegal financia el narcotráfico y el crimen organizado, en 2024 también se reconoció la “necesidad de que los organismos de seguridad intervengan en la detección de la explotación ilícita de los minerales y... corten el flujo financiero de la delincuencia organizada”¹⁰².

En junio de 2025 entró en vigencia la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional (LOSN) que caracteriza al delito de actividad ilícita de recursos mineros como delito conexo al nuevo delito de pertenencia a grupo armado del conflicto armado interno¹⁰³. Esta ley reforma al COIP para incluir reglas especiales y procedimientos sumarios orientados a una máxima efectividad en la aplicación del derecho penal contra los delitos conexos al conflicto armado interno, incluyendo el delito de actividad ilícita de recursos mineros, los que -a partir de junio- serán juzgados por jueces especializados en delitos relacionados con corrupción, crimen organizado y conflicto armado interno¹⁰⁴.

⁹⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. ¿El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina prevalece sobre el derecho interno de sus países miembros?

¹⁰⁰ Consejo de Seguridad Pública del Estado. Resolución: 24 de enero de 2023.

¹⁰¹ Presidencia de la República. Decreto No. 111: 9 de enero de 2024.

¹⁰² Ibid. Decreto No. 435: 23 de octubre de 2024.

¹⁰³ LOSN. Registro Oficial Sexto Suplemento No. 56: 10 de junio de 2025.

¹⁰⁴ Ibid. Disposición reformatoria Quinta.

No obstante, al poco tiempo, en septiembre de 2025, esta ley fue declarada como inconstitucional por la Corte Constitucional. La Corte determinó la existencia de vicios de procedimiento en su formación, por parte de la función legislativa, por cuanto en su aprobación se vulneró el principio de unidad de materia previsto en el artículo 136 de la Constitución, y porque no correspondía que fuese tramitada mediante el procedimiento abreviado establecido en el artículo 140 de la Constitución. De allí que decidió declarar la inconstitucionalidad por la forma de la totalidad de disposiciones de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional, con efecto retroactivo, a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Si bien la inconstitucionalidad no se sustentó en aspectos de fondo, incluyendo la materia penal ambiental, el efecto de esta declaratoria es doble: a) el delito de actividad ilícita de recursos mineros ya no se lo caracteriza como delito conexo al nuevo delito de pertenencia a grupo armado del conflicto armado interno; y b) ya no aplica el procedimiento especial y sumario para su juzgamiento en materia penal.

12. PODER PUNITIVO ADMINISTRATIVO

En materia administrativa, el poder punitivo del Estado es denominado como potestad sancionatoria¹⁰⁵, la que es ejercida por la Función Ejecutiva, la que ejerce un poder de policía administrativa en virtud del que los ciudadanos “se sujetan a la potestad administrativa sancionadora, en caso de incurrir en infracciones de este carácter”¹⁰⁶.

12.1. Infracción

La LM tipifica la infracción en estos términos:

“Incurrirán en explotación ilegal de sustancias minerales quienes realicen las operaciones, trabajos y labores de minería en cualquiera de sus fases sin título alguno para ello o sin el permiso legal correspondiente”¹⁰⁷.

La infracción se configura por la ejecución de actividades mineras por quienes no sean titulares de derechos mineros y pueden ser personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. La ley también determina la antijuridicidad de las actividades, al no contar con autorizaciones, permisos o licencias; y, abarcan cualquiera de sus ocho fases¹⁰⁸.

12.2. Sanción

En materia administrativa las sanciones administrativas son restrictivas del derecho a la propiedad. La LM prevé estas sanciones administrativas¹⁰⁹:

- Multa de 200 a 500 remuneraciones básicas unificadas.
- Decomiso del mineral y productos resultantes¹¹⁰; así como de todos los bienes, maquinaria, equipos, insumos y vehículos utilizados en la infracción¹¹¹. Sobre éstos también aplica, alternativamente, su destrucción o demolición.

¹⁰⁵ Francisco Guerrero C. Procedimientos Administrativos: principios y sustanciación. Cevallos. Quito, 2022. Página 101.

¹⁰⁶ Rafael Oyarte. Derecho Constitucional. CEP. Quito, 2022. Página 1107.

¹⁰⁷ LM. Art. 56.

¹⁰⁸ Ibid. Art. 57.

¹⁰⁹ Ibid. Estas sanciones aplican únicamente contra quienes sean autores de la infracción o propietarios de los bienes.

¹¹⁰ RLM. Art. 97 lit. f).

¹¹¹ Ibid. La LM no prevé esta sanción para las fases de prospección ni exploración.

La LM también prevé tres obligaciones adicionales a la sanción:

- Pagar el valor equivalente total de los minerales ilícitamente extraídos.
- Indemnizar a personas y comunidades afectadas.
- Restaurar a la naturaleza.

12.3. Procedimiento

El Código Orgánico Administrativo (COA) establece el procedimiento para la determinación y sanción de las infracciones administrativas. Se trata de un procedimiento administrativo especial¹¹² que se sustancia conforme al COA, la LM y su reglamento; y se sintetiza así:

Ilustración 2. Procedimiento sancionador por actividad ilícita de recursos mineros.



El RLM señala que el procedimiento puede iniciar de oficio o por denuncia. Al efecto, el Comité Nacional de Integridad de Sector Minero (CONIM), o sus integrantes, están facultados para coordinar actividades y operativos¹¹³ que deriven en una petición razonada¹¹⁴ para iniciar procedimientos sancionadores.

¹¹¹ Ibid. La LM no prevé esta sanción para las fases de prospección ni exploración.

¹¹² Ibid. Artículo 134.

¹¹³ Presidencia de la República. Decreto No. 435. Art. 4 lit. f).

¹¹⁴ COA. Art. 186. La petición razonada es la propuesta de inicio del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciarlo pero que tiene conocimiento de su objeto.

En este marco, la ARCOM inspecciona el lugar y puede ordenar la suspensión inmediata de las actividades ilícitas¹¹⁵. En esta fase también procede la retención¹¹⁶, así como la inmovilización, inutilización o neutralización de los bienes, maquinaria, equipos, insumos y vehículos¹¹⁷.

El procedimiento se tramita en dos etapas: una de instrucción y otra de resolución. En éstas se ejerce el derecho a la defensa y presenta y valora la prueba, a fin de determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad de la persona inculpada. La resolución puede ser impugnada, ante la misma sede administrativa o ante los jueces. Una vez en firme, la sanción puede ejecutarse voluntaria o forzosamente, a través de la potestad coactiva¹¹⁸. Tanto la multa como los objetos decomisados traspasan al Estado¹¹⁹.

12.4. Autoridad competente

La LM atribuye a la ARCOM la potestad administrativa sancionatoria para “abrir, sustanciar y decidir los procedimientos destinados a la imposición de sanciones”¹²⁰, así como la jurisdicción coactiva¹²¹ para efectuar el “cobro de la multa”¹²².

12.5. Otras infracciones

La LM también sanciona a titulares mineros que permitan la realización de minería ilícita:

“Sin perjuicio de la revocatoria de la delegación efectuada por el Estado, mediante la declaratoria de caducidad de la concesión, autorización, permiso o licencia, se aplicarán las mismas multas previstas en el artículo anterior a los titulares de derechos mineros otorgados por el Estado Ecuatoriano, que permitan el cometimiento de actividades mineras ilegales, por parte de terceros no autorizados legalmente para así hacerlo o que carezcan de la respectiva licencia ambiental para sus labores mineras en sus respectivas áreas o lugares de operación”.

117 LM. Art. 57.

118 Ibid.

119 RLM: Art. 99.

120 LM. Art. 9 lit. m).

121 Ibid. Art. 150.

122 Ibid. Art. 57.

123 Ibid.

124 RAAM. Art. 50.

La LM también deja a salvo los procedimientos sancionatorios en materia ambiental¹²³. Por eso, el RAAM establece a los titulares de derechos mineros la obligación de denunciar actividades ilícitas¹²⁴.

En estos casos aplica al COAM, ley que tipifica varias infracciones que abarcan los daños ambientales causados por las actividades ilícitas de recursos naturales, incluyendo: a) alteración de funciones de las áreas protegidas, b) gestión no autorizada de sustancias químicas peligrosas, c) asentamientos irregulares en áreas protegidas, d) contaminación ambiental. Estas infracciones están clasificadas como graves¹²⁵ o muy graves¹²⁶, a las que corresponden multas¹²⁷ desde 5 hasta 200 salarios básicos unificados¹²⁸, así como el decomiso o la destrucción de los bienes utilizados en la infracción¹²⁹. El procedimiento sancionatorio es el previsto por el COA y la potestad sancionadora así como la jurisdicción coactiva corresponden al MAE¹³⁰. Cabe resaltar que en esta materia el MAE también puede ordenar la suspensión inmediata de las actividades ilícitas, como una de las medidas provisionales preventivas en caso de riesgo u ocurrencia flagrante de impacto o daño ambiental¹³¹. Esto ocurrió en febrero de 2026 cuando el MAE dispuso: (i) la suspensión total de actividades mineras en las concesiones aledañas a la cuenca hidrográfica del río Napo, y b) la suspensión total de actividades en las plantas de beneficio ubicadas en las provincias de El Oro y Loja.

Esta resolución se motivó en los resultados de inspecciones técnicas que fueron concluyentes para determinar: (i) reconocer la existencia de contaminación ambiental en la provincia de Napo ante la presencia de minería ilegal que estaría produciendo afectación ambiental en el territorio, y b) reconocer la existencia de contaminación ambiental en las provincias de El Oro y Loja por haberse constatado la presencia de metales pesados como cobre, plomo, arsénico y cadmio, así como cianuro, en concentraciones que superan los límites máximos permisibles, en los ríos Calera y Amarillo pertenecientes a la cuenca hidrográfica Puyango Tumbes. En la resolución también se dispuso el inicio de procedimientos sancionadores en los casos en que se determinen presuntas infracciones. Esta resolución, expedida por la autoridad ambiental nacional, se sustentó en lo previsto por el artículo 309 del COAM.

125 COAM. Art. 318.

126 Ibid. Art. 319.

127 Ibid. Art. 320 num. 1.

128 Ibid. Art. 326. El monto de la multa es proporcional a la infracción y a la capacidad económica del infractor.

129 Ibid. Art. 320 num. 2 y 3.

130 Ibid. Art. 23 num. 7.

131 Ibid. Art. 309 num. 1.

132 Ministerio del Ambiente y Energía. Resolución Nro. MAE-MAE-2026-0005-RM. 2 de febrero de 2026. Artículos 1 y 2.

13. PODER PUNITIVO PENAL

En materia penal el poder punitivo lo ejerce la Función Judicial a través de los fiscales, jueces y tribunales de garantías penales; y se caracteriza porque la sanción, denominada pena¹³³, es la más rigurosa del ordenamiento jurídico¹³⁴.

En esta materia, la sanción no solamente abarca restricción al derecho a la propiedad -como ocurre en el *ius Puniendi* administrativo- sino, sobre todo, la restricción al derecho a la libertad, a través de penas privativas de libertad. El derecho penal tiene el monopolio punitivo sobre esta clase de pena¹³⁵.

En esta materia, a la infracción se la denomina delito¹³⁶ y se la define como una conducta típica, antijurídica y culpable¹³⁷. Esta definición da cuenta de que el delito consiste en la realización de una acción que es contraria a derecho, por quien conoce la antijuridicidad de su conducta: este es el caso de las actividades mineras ilícitas.

13.1. Infracción

El COIP tipifica el delito de actividad ilícita de recursos mineros en estos términos:

“La persona que, sin autorización de la autoridad competente, extraiga, explote, explore, aproveche, transforme, transporte, comercialice o almacene recursos mineros, será sancionada con pena privativa de libertad de dieciséis a veinte años.

133 COIP. Art. 51.

134 Ver. Carlos Creus. Derecho Penal. Parte General. Astrea. Buenos Aires, 1988. Página 2.

135 COIP. Art. 59.

136 Ibid. Art. 19. En materia penal también hay infracciones denominadas contravenciones, que se diferencian de los delitos por su menor gravedad.

137 Ibid. Art. 18.

En caso de minería artesanal será sancionada con pena privativa de libertad de trece a dieciséis años, salvo que demuestre que la actividad artesanal minera es lícita para lo cual deberá justificar el respectivo permiso otorgado por la autoridad competente.

En caso de minería artesanal lícita vinculada a la delincuencia organizada se procesará por el delito que corresponda.

Si producto de este ilícito se ocasionan daños al ambiente, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

Si se comete como parte del accionar u operatividad de la delincuencia organizada o grupos armados organizados se sancionará con pena privativa de libertad de veintiséis a treinta años y multa de 1000 a 1500 salarios básicos unificados del trabajador en general¹³⁸.

El delito se configura por la realización no autorizada de las siguientes conductas: extracción, explotación, exploración, aprovechamiento, transformación, transporte, comercialización o almacenamiento. La descripción de estas conductas guarda conformidad con las fases mineras previstas por LM, con la diferencia en su antijuridicidad: son actividades no autorizadas. Así lo ha establecido la Corte Nacional de Justicia del Ecuador (CNJ) en su jurisprudencia emitida en este lustro:

“...para ejercer legalmente la minería es necesario adquirir una concesión minera, que es el conjunto de derechos y obligaciones que otorga el Estado y que confiere a una persona natural, jurídica o al propio Estado, la facultad para desarrollar las actividades de exploración y explotación minera del área solicitada... Dentro del caso, el procesado Fernando Javier Dulcey Barragán no ha probado documentadamente tener autorización para el transporte de material minero, por parte de la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM); por tanto su actividad es ilegal...”¹³⁹.

¹³⁸ Ibid. Art. 260.

¹³⁹ Corte Nacional de Justicia. Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado. Juicio No. 10281201801851: 4 de febrero de 2022.

En el último juicio por este delito, la CNJ dijo:

“...lo que se debía establecer es si los recurrentes tenían autorización de autoridad competente para realizar el transporte de material minero el 8 de febrero del 2018, a lo que luego del análisis probatorio se ha establecido que no existe autorización alguna para el transporte del recurso minero, el 8 de febrero del 2018”¹⁴⁰.

La CNJ también ha dicho que este delito es “uno solo con tres clases de elementos valorativo-normativos que inciden en la aplicación de la pena, más no le dan al tipo una estructura sistémica distinta o autónoma. El tipo penal genérico autónomo es uno solo: ACTIVIDAD ILÍCITA DE RECURSOS MINEROS”¹⁴¹.

En tal virtud este delito abarca: a) la falta de autorización de autoridad competente, b) la calidad de minería artesanal, calificada por la autoridad y en cuyo caso se aplica una pena reducida; o, c) daño ambiental valorado por la autoridad y en cuyo caso aplica una pena aumentada.

Cabe señalar que la reforma al COIP de 2024 incluyó un elemento adicional: la comisión de este delito, incluso en régimen artesanal, como parte del accionar u operatividad de la delincuencia organizada o grupos armados organizados, en cuyo caso la pena también se aumenta.

¹⁴⁰ Ibid. Juicio No. 10281201800253: 31 de enero de 2025.

¹⁴¹ Ibid. Juicio No. 10281201801658: 23 de febrero de 2023.

13.2. Sanción

El COIP prevé estas penas:

Pena privativa de libertad, desde trece hasta treinta años según se trate de: régimen de minería, daño ambiental, o asociación con delincuencia organizada o grupos armados.

Multa entre 100 a 1500 salarios básicos unificados, según los elementos anotados¹⁴².

Comiso penal de bienes, cuando han sido instrumentos, productos o réditos del delito¹⁴³.

Uso inmediato de la maquinaria, equipo, insumos o vehículos que hayan sido utilizados para el delito, en procesos de mantenimiento vial y otras obras públicas estatales o locales de remediación ambiental o prevención de riesgos¹⁴⁴.

Destrucción de los instrumentos o efectos del delito¹⁴⁵.
Penas no privativas de libertad consistentes en pérdida de derechos de participación, inhabilitación profesional o contractual o servicio comunitario¹⁴⁶.

El COIP también prevé obligación de restaurar integralmente los ecosistemas y la obligación de compensar, reparar e indemnizar a las personas y comunidades afectadas por los daños. Si el Estado asume dicha responsabilidad, a través de la Autoridad Ambiental Nacional, la repetirá contra la persona natural o jurídica que cause directa o indirectamente el daño¹⁴⁷.

¹⁴² COIP. Arts. 70 y 260.

¹⁴³ Ibid. Art. 69.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid. Art. 60.

¹⁴⁷ Ibid. Art. 257.

13.3. Procedimiento

El COIP establece las reglas procesales para la determinación de la existencia de la infracción así como la responsabilidad de los procesados. En estos casos, aplica el procedimiento ordinario que se sustancia en tres etapas: instrucción, evaluación y preparatoria de juicio; y, la etapa de juicio¹⁴⁸. A estas etapas puede preceder la fase previa de investigación¹⁴⁹.

La característica del proceso penal es que hay control judicial permanente en la actuación de los fiscales, quienes lo impulsan. Este control aplica en todas las etapas procesales. El proceso penal también se caracteriza por altos estándares de debido proceso, que enfatiza el estado de inocencia de las personas, por lo que la carga de la prueba corresponde a la Fiscalía al acusar la comisión de un delito.

El proceso penal inicia de oficio o por denuncia.

13.4. Autoridad competente

En el proceso penal hay estos actores principales:

- La Fiscalía, que dirige la investigación preprocesal y procesal e interviene hasta la finalización del proceso¹⁵⁰.
- La defensa de la persona procesada, que puede ser privada o pública¹⁵¹.
- Los jueces y tribunales de garantías penales: controla la tramitación del proceso y juzgan los delitos. De conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), Estos delitos son juzgados por jueces especializados para el juzgamiento de los delitos relacionados con corrupción, crimen organizado y conflicto armado interno¹⁵².
- La víctima del delito también puede participar, en calidad de acusador particular¹⁵³.

¹⁴⁸ COIP. Art. 589.

¹⁴⁹ Ibid. Art. 580.

¹⁵⁰ Ibid. Art. 442.

¹⁵¹ Ibid. Art. 451.

¹⁵² COFJ. Art. 230.1 sustituido por la Ley de Solidaridad Nacional, en vigencia desde el 10 de junio de 2025.

¹⁵³ COIP. Arts. 432 y 441.

La Fiscalía cuenta con una unidad especializada en delitos contra el ambiente y la naturaleza, la que impulsa el procesamiento penal de estos delitos, a nivel nacional. Así, en marzo de 2026, la Fiscalía informó sobre un caso ocurrido en 2023 en el cantón Zamora, en el que personas realizaban minería aluvial utilizando dos excavadoras, un motor de succión de agua y una zaranda tipo Z con grava aurífera; maquinaria que sobrepasaba el límite de fuerza permitido para la minería artesanal: el informe técnico precisó que removieron 900 metros cúbicos de material, superando el límite de 120 metros cúbicos. Las labores mineras a cielo abierto se ejecutaban en un área que forma parte de una concesión minera sin contar con documentación, licencia ambiental ni permisos emitidos por la autoridad competente. La prueba presentada por Fiscalía determinó que el Tribunal dicte sentencia condenatoria de: nueve años y cuatro meses de privación de libertad, multa; y, además, el restablecimiento del ecosistema afectado por la excavación y extracción de material en el sector del río El Zarza, en la parroquia Los Encuentros¹⁵⁴.

13.5. Otras infracciones

El COIP también tipifica el delito de financiamiento o suministro de maquinarias para extracción ilícita de recursos mineros:

“La persona que, en beneficio propio o de terceros, financie o suministre a cualquier título, maquinaria, equipos, herramientas y en general cualquier instrumento que se utilice para realizar las actividades ilícitas descritas en el artículo anterior, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años”¹⁵⁵.

Las actividades mineras ilícitas también pueden lesionar otros bienes jurídicos protegidos por el derecho penal, incluyendo:

- Traslado forzoso de población¹⁵⁶.
- Desaparición forzada¹⁵⁷.
- Trata de personas¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Fiscalía General del Estado. Boletín de prensa FGE N.º 334-DC-2026. 18 de marzo de 2026.

¹⁵⁵ Ibid. Art. 261.

¹⁵⁶ Ibid. Art. 83.

¹⁵⁷ Ibid. Art. 84.

¹⁵⁸ Ibid. Art. 91.

- Explotación laboral¹⁵⁹.
- Contaminación ambiental¹⁶⁰.
- Invasión a las áreas protegidas¹⁶¹.

Estos delitos se procesan mediante procedimientos ordinarios, bajo control de jueces ordinarios y son juzgados por jueces tribunales de garantías penales ordinarios.

159 Ibid. Art. 105.

160 Ibid. Arts. 251 a 254.

161 Ibid. Art. 245.



MAAP #186: Actividad minera al margen de la Reserva Ecológica Cofán - Bermejo



MAAP #186: Actividad minera al margen de la Reserva Ecológica Cofán - Bermejo

**MAAP #186: Actividad minera al margen de la
Reserva Ecológica Cofán – Bermejo**



TERCERA PARTE
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES



CONCLUSIONES

La legislación ecuatoriana provee un marco normativo e institucional suficiente para afrontar la problemática de las actividades ilícitas mineras, tanto en áreas protegidas como en tierras de pueblos y nacionalidades indígenas. Este marco se sustenta en la Constitución y los tratados ratificados por el Ecuador y se desarrolla a partir del dominio estatal sobre los recursos mineros. En tal virtud, el Estado regula y controla la actividad minera, en todo el país.

Las actividades mineras son reconocidas y garantizadas por la Constitución y su ejecución se rige por principios y reglas que fomentan el desarrollo sustentable de este sector. Estas actividades, por tanto, requieren autorización estatal previa a su ejecución, incluidas las previstas por la legislación ambiental. Estas actividades también deben sujetarse a los derechos de la naturaleza y la jurisprudencia constitucional que, en el ámbito minero, ha enfatizado su aplicación concreta a fin de evitar vulneraciones a estos nuevos derechos¹⁶².

Las actividades mineras se desarrollan a partir de un esquema de derechos mineros que habilita la ejecución a sus titulares. Éstos contraen obligaciones, incluidas las de protección ambiental, aplicables en las fases así como regímenes mineros. Se trata de la ejecución de actividades formales y responsables, comúnmente conocida como minería legal.

Las actividades mineras están prohibidas en las áreas protegidas y en zonas intangibles. Se trata de una prohibición constitucional orientada a garantizar la conservación de la biodiversidad. En contraste, estas actividades están permitidas en tierras y territorios de pueblos y nacionalidades (que no están en aislamiento voluntario). No obstante, deben ser consultadas previamente a su ejecución.

Las actividades mineras que contravienen el ordenamiento jurídico, ya porque se ejecutan en zonas prohibidas, o por quienes no son titulares de derechos mineros; o, porque se realizan sin las autorizaciones correspondientes, son consideradas como actividades ilícitas, comúnmente conocidas como minería ilegal. Estas actividades están tipificadas como infracción, tanto en materia administrativa como en materia penal. Son actos antijurídicos cuya consecuencia jurídica es la sanción; y por ende, se sujetan al poder punitivo del Estado.

¹⁶² Esto se observa en el caso Los Cedros, en el que se declaró la vulneración de los derechos de la naturaleza, por lo que se ratificó la medida de dejar sin efecto el registro ambiental y los permisos de agua otorgados por el Estado a concesionarios mineros. CCE. Sentencia No. 1149-19-JP/21.

El poder punitivo se refiere a la potestad del Estado para sancionar la infracción al ordenamiento jurídico. En esta materia, esta potestad la ejerce la Función Ejecutiva (ARCOM y MAATE) y en la Función Judicial (fiscales y jueces) con el apoyo de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y otras instituciones estatales.

La respuesta normativa ha sido proporcional a la evolución de la infracción: originalmente concebida en la esfera ambiental, se ha situado en la esfera de la seguridad pública y, en materia penal, en el ámbito de la respuesta estatal frente al conflicto armado interno por el que atraviesa el país.

Esto ha determinado varias reformas legislativas y reglamentarias para fortalecer la respuesta estatal a infracción que atenta contra varios bienes jurídicos protegidos. Esta evolución se refleja tanto en materia administrativa como en materia penal, por ejemplo, a través del aumento en la gravedad de las sanciones así como en la adopción de procedimientos avalados a nivel regional (Decisión 744 CAN). Esta evolución normativa ha ido de la mano con el fortalecimiento del marco institucional en el que se ha potenciado la coordinación y la participación de la Policía y las Fuerzas Armadas. lo cual ha derivado en un aumento de operaciones dirigidas a la destrucción de sitios estratégicos para las actividades ilícitas, incluyendo a la zona conocida como Buenos Aires¹⁶³ y a ubicada dentro del Parque Nacional Podocarpus¹⁶⁴, donde se destruyeron 129 campamentos clandestinos y 94 bocaminas utilizadas para la extracción ilícita de minerales, en los sectores San Luis, Dos Camas y La Aída, en un área aproximada de 130 hectáreas. Estas operaciones envían un importante mensaje de una efectiva aplicación de la ley penal para la protección de la biodiversidad como bien jurídico protegido por el derecho penal. En este marco, resalta lo dispuesto por la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas (LOFAP) en vigencia desde julio de 2025, en el sentido de autorizar la intervención de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas, en áreas protegidas amenazadas por la presencia de grupos criminales; añadiendo que el control en áreas protegidas de difícil acceso será monitoreado con tecnología de vigilancia¹⁶⁵.

¹⁶³ Fuerzas Armadas del Ecuador. Fuerzas Armadas ejecutan operaciones militares contra la minería ilegal con destrucción de bocaminas ilegales en Imbabura. 13 de octubre de 2025.

¹⁶⁴ Grupo Panorama. Ecuador destruye campamentos ilegales en parque. 19 de marzo de 2026.

¹⁶⁵ Ley Orgánica para el Fortalecimiento de las Áreas Protegidas. Artículo 6.

A la fecha, el problema de las actividades mineras ilícitas es de alta prioridad estatal, y se observa una tendencia a enmarcarlo en el ámbito judicial (penal); y, dentro, de éste, en el de los delitos económicos de alcance transnacional. De allí que las más recientes reformas legislativas lo tipifiquen como delito conexo al conflicto armado interno, lo que habilita procedimientos especiales, así como fiscales y jueces especializados en los delitos relacionados con corrupción, crimen organizado y conflicto armado interno: este tema se orienta hacia esta esfera normativa e institucional; por tanto, se está alejando de la esfera administrativa.

De allí que las más recientes reformas legislativas lo tipificaron incluso como delito conexo al conflicto armado interno, lo que habilitaba procedimientos especiales¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Como quedó anotado, la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional fue declarada inconstitucional, por razones que no refieren a temas penales ambientales. No obstante, la conexidad fue expulsada del ordenamiento jurídico como efecto de tal declaratoria. A pesar de ello, es importante tomar en cuenta que el problema de la minería ilícita está siendo considerado de alta prioridad en materia penal, por parte del Estado.



Pueblo Shuar Arutam

Pueblo Shuar Arutam



RECOMENDACIONES

En razón de las últimas reformas legislativas, el poder punitivo penal ofrece un escenario más efectivo que el poder punitivo administrativo para la lucha contra las actividades mineras ilícitas: la infracción está tipificada en cumplimiento de requisitos que garantizan seguridad jurídica; las penas son las más altas del país y de la región; los procedimientos para su juzgamiento son claros; y, los operadores de justicia están capacitándose. Por cuanto este delito se enmarca en la problemática de seguridad nacional, el Estado está priorizando su aplicación.

La ley penal ofrece ventajas que no las ofrece la administrativa ni ambiental: una de ellas es la posibilidad de sancionar a los autores del delito pero también a sus cómplices. Otra ventaja, quizá trascendental para efectos de eficacia, es la menor dependencia de la autoridad administrativa: la ARCOM es protagonista en el ámbito administrativo pero no lo es en el ámbito judicial. En materia penal, la Fiscalía lidera el proceso y cuenta con el apoyo de la Policía y Fuerzas Armadas.

Si bien el escenario penal se presenta como más efectivo, esto no significa que sea un escenario perfecto. Por ello, se plantean las siguientes necesidades de mejora:

Potenciar el papel del Comité Nacional de Integridad Minera (CONIM).

La coordinación institucional es una debilidad que puede mejorar de la mano de este recientemente creado Comité. Esto puede mejorar sustancialmente en materia penal, en la que el Comité -por su integración- puede dar a conocer la notitia criminis (noticia del delito) a la Fiscalía y así activar el poder punitivo estatal. Cabe señalar que el CONIM puede solicitar la comparecencia de representantes de personas jurídicas privadas para fines de cooperación en el cumplimiento de sus fines¹⁶⁷.

Fortalecer la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM).

El papel de la ARCOM ha recibido cuestionamientos generalizados. De allí que sea necesario su fortalecimiento, aspecto que ya está ocurriendo -entre otros- a través de una tasa recientemente adoptada para financiar sus actividades de control, a nivel nacional.

Actuaciones previas / medidas cautelares. Adoptando medidas de vigencia regional (Decisión 744 CAN), la ley vigente en Ecuador permite actuaciones previas y medidas cautelares para una actuación efectiva en situaciones de flagrancia o de hallazgos in situ y que incluyen la orden de inhabilitación, inmovilización; e, incluso, destrucción de bienes utilizados en el ilícito.

¹⁶⁷ Presidencia de la República. Decreto No. 435-2024. Art. 3.

Estas medidas están habilitadas en materia administrativa y penal. Si bien hay reportes de su aplicación desde hace varios años, el último año ha sido determinante en cuanto a su progresiva aplicación, incluso en áreas protegidas para neutralizar ilícitos allí cometidos; ya que son medidas efectivas para cesar los daños ambientales y evitar mayor afectación. Por ello, se recomienda mantener y, si es posible, aumentar su aplicación a nivel nacional.

Tecnología. Tanto en materia administrativa como en la penal, la determinación de la existencia de la infracción así como la responsabilidad de las personas inculpadas o procesadas es una tarea compleja que se sustenta en prueba cuya actuación y valoración está sujeta a reglas estrictas para garantizar el derecho constitucional al debido proceso. En estos casos, la prueba es aún más compleja porque implica aspectos científicos o técnicos. Este es el caso de los reportes de monitoreo satelital, cuyo potencial probatorio es altísimo. Por ello, debe analizarse la forma de integrarlos a proceso judicial y al procedimiento administrativo, en calidad de elemento de convicción, evidencia y prueba. A tal fin, es importante promover toda iniciativa normativa que enfatice la importancia del empleo de la tecnología en el control ambiental y la prevención de los ilícitos.

Defensores ambientales. La experiencia ecuatoriana demuestra que estos casos han sido denunciados por la ciudadanía: pobladores de lugar afectado, miembros de pueblos y nacionalidades, usuarios de ríos, periodistas, ambientalistas. Estas personas se exponen a un alto riesgo en su seguridad personal, pues denuncian hechos cometidos en algunos casos por grupos de delincuencia organizada. De conformidad con el Acuerdo de Escazú, en el que Ecuador es Parte, es necesario garantizar su protección -entre otros- mediante la adopción de mecanismos seguros de denuncia.

Capacitación. Los fiscales y jueces no son especialistas en materia minera ni ambiental. Por tanto, es recomendable emprender en iniciativas de capacitación judicial de carácter interdisciplinario, específicamente diseñado para estos actores protagónicos en la lucha contra la actividad ilícita de los recursos mineros.

La capacitación puede ser nacional y, de preferencia, de ámbito regional a fin de incluya una perspectiva comparada con actores de países (p.ej.) con mayor experiencia en la materia.

Al efecto se recomienda promover esta perspectiva, de intercambio de experiencias, a través de tres escenarios institucionales:

La Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos, que integra a todas las Fiscalías iberoamericanas y cuenta con tres redes especializadas en protección ambiental, anticorrupción y finanzas criminales;

La Cumbre Judicial Iberoamericana, que agrupa a Jueces iberoamericanos y cuenta con dos grupos especializados en delitos de alta complejidad así como en el empleo de la tecnología en el ámbito judicial; y,

La Organización del Tratado de Coordinación Amazónica, en cuyo ámbito se incluye la conservación transfronteriza de los recursos naturales, por lo que cuenta con programas y proyectos enfocados en la gestión integrada de los recursos hídricos¹⁶⁸.

Operativos transfronterizos. Emulando las experiencias de otros países (p.ej., Colombia y Brasil) se recomienda sugerir a las autoridades ecuatorianas la planificación y ejecución de operativos militares de ámbito bilateral en áreas transfronterizas donde se detecten actividades ilícitas de recursos mineros, tanto al norte como al sur del país¹⁶⁹.

Poder punitivo administrativo. Aunque es evidente que el poder punitivo penal está priorizándose por sus ventajas comparativas con el poder punitivo administrativo, esto no significa desconocer ni minimizar su importancia en la lucha contra las actividades ilícitas de recursos mineros. Tal y como se observó en la suspensión de actividades a nivel provincial, resuelta por la autoridad ambiental nacional en razón de la determinación técnica de contaminación ambiental, la efectiva aplicación de la normativa ambiental minera puede tener el potencial de contener, detener las afectaciones ambientales. En tal virtud, se recomienda la aplicación complementaria de ambas dimensiones del Poder Punitivo en esta materia, priorizando el enfoque preventivo que caracteriza al derecho ambiental y que puede materializarse a través de la adopción de las medidas cautelares o las provisionales previstas por la legislación ecuatoriana.

¹⁶⁸ Esta recomendación es consecuencia de la visita a Colombia, donde se dialogó con aliados de EcoCiencia y en la que se determinó la relevancia de generar espacios que cumplan un doble propósito: capacitación e intercambio de experiencias.

¹⁶⁹ Esta recomendación también es consecuencia de la visita a Colombia, donde se conoció el caso de la Operación “Medusa” ejecutada a las orillas del río Puré, en el territorio indígena de Tarapacá, departamento del Amazonas, en la frontera colombo brasileña, en la que fueron destruidas ocho unidades de producción minera ilícita que estaban al servicio del grupo armado Comandos de Frontera.



GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION

