



**UTILIDAD PÚBLICA Y**  
**SECTOR ESTRATÉGICO**

Artificios mineros  
para el despojo en  
Ecuador

**Utilidad pública y sector estratégico:  
Artificios mineros para el despojo en Ecuador**



Una publicación de Acción Ecológica  
Alejandro de Valdez N24-33 y Av. La Gasca  
Quito, Ecuador  
Marzo 2022

Autoras y colaboradoras:  
Alicia Granda, Rocío Aráuz, Ivonne Ramos y Esperanza Martínez

Revisión de textos y cuidado editorial:  
Eurídice Salguero

Diseño gráfico:  
Difundir SAS

Diagramación:  
Janneth Valencia

Con el apoyo de:



## Contenido

ASPECTOS CONTEXTUALES .....	5
INTRODUCCIÓN.....	8
<b>1. LA UTILIDAD PÚBLICA MINERA: NORMATIVA Y CONTRADICCIONES .....</b>	<b>10</b>
1. 1. Referencias históricas .....	10
1.1.1. Dominio del Estado sobre el subsuelo con beneficios para concesionarios .....	10
1.1.2. Un Estado que fomenta y complementa la iniciativa privada .....	10
1.1.3. La extracción de recursos naturales no renovables como fuente de inversiones empresariales.....	11
1.2. Leyes contradictorias .....	12
1.2.1. La utilidad pública en la normativa minera .....	12
1.2.2. Los conceptos <i>utilidad pública, interés social, interés nacional</i> y <i>sectores estratégicos</i> en la Constitución ecuatoriana .....	13
1.2.3. La Asamblea Nacional y su interpretación de la utilidad pública ....	16
1.2.4. El poder gubernamental y su concepción de los términos <i>utilidad pública y sector estratégico</i> .....	17
<b>2. ¿CÓMO APLICA EL PODER GUBERNAMENTAL LOS CONCEPTOS     UTILIDAD PÚBLICA Y SECTOR ESTRATÉGICO? .....</b>	<b>20</b>
2.1. Con sujeción a los intereses políticos y económicos predominantes.....	20
2.1.1. Aceptando directrices externas para la normatividad e institucionalidad mineras .....	20
2.1.2. Asegurando a las empresas la ocupación de tierras y el uso de bienes de la naturaleza .....	20
2.1.3. Argumentando seguridad jurídica para las empresas mineras.....	21
2.2. Instrumentalizando la rectoría del gobierno central para descalificar iniciativas locales .....	22
2.2.1. Para evitar iniciativas de consultas locales .....	22
2.2.2. Para acallar la defensa de los territorios y criminalizar .....	22
2.3. Desregularizando y desinstitucionalizando al sector ambiental y del agua .....	23

2.4. Negando información y los derechos de participación y consulta .....	23
2.4.1. Argumentando el carácter confidencial de la información minera...	23
2.4.2. Inobservando el derecho a la consulta previa, libre e informada .....	24
2.5. Sin aplicar el mandato minero que extinguió megaproyectos.....	24
2.6. Designando unilateralmente proyectos mineros estratégicos .....	25
<b>3. MIRADOR, ¿PROYECTO ESTRATÉGICO?</b> .....	26
3.1. ¿De qué manera la administración pública designó a Mirador como proyecto estratégico? .....	27
3.1.1. Elementos que fueron tomados en cuenta para esta designación .....	28
3.1.2. Aspectos que no fueron considerados.....	31
<b>4. ¿EXISTE DEBATE EN ECUADOR SOBRE LOS CONCEPTOS <i>INTERÉS PÚBLICO,</i></b> <b><i>UTILIDAD PÚBLICA Y SECTORES ESTRATÉGICOS?</i></b> .....	37
4.1. Respuestas colectivas en defensa de los territorios y de la naturaleza....	37
4.1.1. Acción de protección por los derechos de la naturaleza en contra del proyecto Mirador .....	38
4.1.2. Precedentes jurídicos en favor de la naturaleza.....	39
4.1.3. La Corte Constitucional y el debate acerca del interés nacional y la rectoría del gobierno central sobre la minería .....	40
4.2. Consultas locales vinculantes .....	41
4.2.1. Consulta en el cantón Girón .....	42
4.2.2. Consulta en el cantón Cuenca.....	42
4.2.3. La Corte Constitucional y el debate acerca del interés nacional y la rectoría del gobierno central sobre la minería .....	43
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	45
5.1. La utilidad pública minera, figura normativa enmarcada en el modelo de desarrollo convencional.....	45
5.2. Enfoque exclusivamente económico y privatizador de la minería como actividad de utilidad pública .....	45
5.3. Interpretaciones constitucionales alternativas al sistema imperante .....	46
5.4. La necesaria reinterpretación del concepto <i>utilidad pública</i> y otros equivalentes .....	46
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	48



## ASPECTOS CONTEXTUALES

Según el Centro de Monitoreo de Conservación del Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ecuador es un país megadiverso.<sup>1</sup> La localización equinoccial de su variado territorio y los factores topográficos y climáticos han incidido en las condiciones ambientales que propician su diversidad biológica.<sup>2</sup>

Sus cuatro regiones naturales —región insular y regiones continentales costera, interandina y amazónica— se caracterizan por su diversidad cultural-lingüística y ecológica. El país posee siete biomas: bosques húmedos tropicales, bosques secos tropicales, sabanas, matorrales xerofíticos, bosques montanos, páramos y manglares. Todos ellos albergan, a su vez, una infinidad de ecosistemas, hábitats y tipos de vegetación, en los cuales hay una gran multiplicidad de especies de plantas y animales.<sup>3</sup>

Asociada a esta biodiversidad se encuentra la agrobiodiversidad, activada por prácticas campesinas, afroecuatorianas, montubias y de pueblos y nacionalidades indígenas,<sup>4</sup> que manejan plantas endémicas al igual que sembríos con especies cultivadas,<sup>5</sup> aportando así, cotidianamente, al patrimonio genético y a la soberanía alimentaria de la población nacional. A pesar de esto, solamente un 20 % de estas zonas megadiversas están resguardadas bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP),<sup>6</sup> es decir que la mayor parte está por fuera de la protección oficial.



5

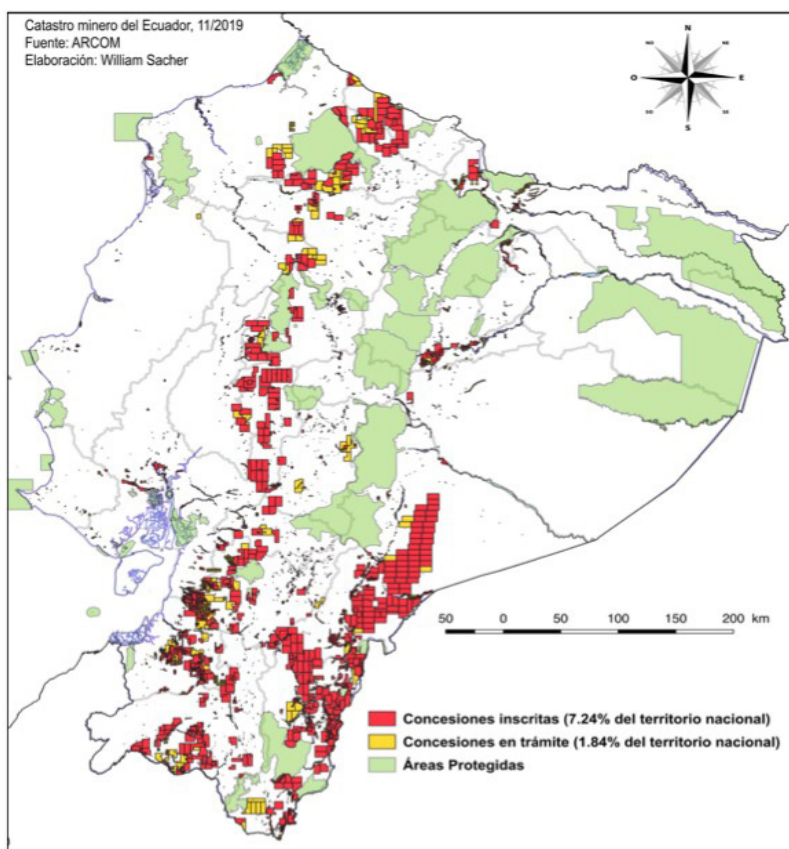
- 1 Grupo de Países Megadiversos Afines. Like Minded Megadiverse Countries. <https://web.archive.org/web/20091209063803/http://www.lmmc.nic.in/index.php>.
- 2 Ecuador Ministerio del Ambiente, *Diagnóstico del Corredor Sangay-Podocarpus*, Programa de Apoyo al SNAP, Producto I, julio de 2018, 16. <http://areaecologicayacuambi.gob.ec/wp-content/uploads/2019/07/1.-P1-Diagn%C3%B3stico-del-Corredor-Sangay-Podocarpus-web.pdf>.
- 3 *Ibíd*, 4.
- 4 Estos últimos, con sus propias lenguas y culturas, habitan en los diversos ecosistemas continentales: catorce en la Amazonía, cinco en la Costa y otros catorce en la región Interandina.
- 5 Carmen Josse, ed., *La biodiversidad del Ecuador. Informe 2000* (Quito: Ministerio del Ambiente / Eco-ciencia / UICN, 2001).
- 6 Como parte del SNAP constan áreas naturales bajo las siguientes categorías: parques nacionales, reservas marinas, reservas ecológicas, reservas biológicas, reservas de producción de flora y fauna, refugios de vida silvestre, áreas naturales de recreación y una reserva geobotánica. Información disponible en: <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/info-snap>.

Este valioso patrimonio natural y cultural, a más de experimentar los efectos negativos de las ya conocidas intervenciones antrópicas (extractivas petroleras y madereras, megaconstrucciones, expansión urbana, agronegocios), ha sido expuesto a mayores riesgos destructivos provenientes de la intervención minera, incentivada por los gobiernos como una actividad económica supuestamente emblemática.

Las características propias de las operaciones de exploración y explotación mineras (ocupación y deforestación de vastos territorios, transporte y manejo de maquinarias y equipos pesados, uso de explosivos y sustancias tóxicas, construcción de vías de penetración, perforaciones, instalaciones, infraestructuras) resultan irreconciliables con la fragilidad de los diversos ecosistemas y la megadiversidad descritas. De acuerdo con la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), hasta el año 2019 más del 7 % del territorio ecuatoriano estaba concesionado a empresas mineras, como se puede apreciar en el siguiente mapa.



6



**Mapa 1.** Concesiones mineras según el *Catastro minero del Ecuador, 2019*  
**Fuente:** ARCOM  
**Elaboración:** William Sacher

La mayor parte de los yacimientos mineros, si no todos, están justamente bajo suelos de páramos, bosques nublados, humedales, zonas aluviales, bosques tropicales húmedos y secos, en dieciocho de las veinticuatro provincias del país.<sup>7</sup> La exploración/explotación de estos yacimientos implica desposesiones territoriales, desplazamientos y desalojos, cambios en los usos de suelos, reconfiguraciones espaciales, y alteraciones ecosistémicas, paisajísticas y culturales.

Ante estas amenazas, es significativa la resistencia y defensa de los territorios, la denuncia y la movilización social por parte de las comunidades rurales afectadas, de la población urbana y, en algunos casos, de gobiernos locales —sobre todo parroquiales—, cuyas acciones y narrativas, en contraposición a las del sector minero, giran alrededor de sus afectaciones humanas, la defensa de la naturaleza y de lo colectivo, de prácticas de autosostenimiento y de producciones armónicas con los entornos naturales. Esta actoría les ha implicado también hacer frente a la represión y criminalización instaurada desde gobiernos y empresas.

A pesar de la conflictividad socioambiental a que han dado lugar las decisiones y actuaciones del sector minero, los gobiernos defienden e insisten unilateralmente en el desarrollo extractivo minero colocando por delante los conceptos de *utilidad pública y sector estratégico*. De esta manera pretenden otorgar a la minería un carácter imperativo e irrefutable, pese incluso a los dudosos ingresos económicos para el país.

De análisis preliminares independientes basados en siete proyectos mineros y con cifras oficiales, el Estado ecuatoriano percibiría el 20,8 % de la explotación minera en treinta años, frente al 83,5 % de exportaciones petroleras, entre 2007 y 2018. Mientras las empresas obtendrían las mayores ganancias, el país tendría que enfrentar las graves afectaciones socioecológicas por los cientos de millones de toneladas de lodos y desechos sólidos contaminados y generadores de drenaje ácido de mina.<sup>8</sup>

De ahí la pertinencia de reflexionar sobre la procedencia y sentidos de estos términos en el ámbito minero, sus consignaciones normativas y contradicciones, sus dispositivos de aplicación y utilización perniciosos, así como las interpelaciones provenientes de sectores sociales que sugieren su resignificación.

7 Ecuador Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, *Catastro minero* (2019).

8 Alberto Acosta et al., *El festín minero del siglo XXI, ¿Del ocaso petrolero a una pandemia megaminería?* (Quito: Editorial Abya Yala, 2020), 139, 142, 143.



## INTRODUCCIÓN

Los términos *interés público*, *utilidad pública* e *interés nacional* proyectan imágenes de bienestar general, bien común, interés de país. Son parte del lenguaje jurídico-institucional de los estados nacionales latinoamericanos, que fueron configurándose con elementos de la dominación colonial y al mismo tiempo con ideas del liberalismo republicano de Occidente (homogeneización, igualdad, derecho privado e individual).

Direccionados por estos parámetros, los sucesivos gobiernos se han enfocado en salir del “subdesarrollo” para alcanzar la modernidad de los “países desarrollados”. Han propendido al crecimiento económico capitalista y a la inserción del país en los mercados internacionales. En este afán, y en condiciones económicas comparativas de desventaja, la gestión gubernamental ecuatoriana se ha supeditado a los poderes económicos particulares, excluyendo las expresiones sociales y culturales de las comunidades, a partir de sus diversidades, de lo colectivo, de prácticas socio-organizativas propias y de experiencias ocupacionales y económicas íntimamente ligadas a la naturaleza y alejadas del ímpetu capitalista a ultranza.



8

En el accionar gubernamental, lo público y los conceptos *utilidad pública*, *interés público*, *interés colectivo*, *interés social*, *lo estratégico* contienen también las tergiversaciones de esta visión nacional colonialista, individualista y capitalista predominante, que desvirtúa la protección de los intereses colectivos en tanto cometido de las instituciones que administran los bienes públicos. Esto, a pesar de que las dos últimas constituciones (de 1998 y 2008) reconocen a los pueblos y comunidades mediante el principio de pluriculturalidad, de la afirmación de los derechos colectivos, de los derechos de la naturaleza y de la incorporación del concepto del Buen Vivir/Sumak Kawsay.

El concepto del Buen Vivir/Sumak Kawsay vincula derechos fundamentales como la vida, la salud, la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza, la cultura, actividades ocupacionales, el derecho a la participación, el acceso a los servicios públicos hacia la consecución de una vida digna.<sup>9</sup> De ahí que esta perspectiva constitucional actual implique anteponer la consecución de una vida digna en armonía con la naturaleza, basada

<sup>9</sup> Mario Melo y Daniel Vejar, Petición CIDH n.º 0-2139-13, Ref. *Abel Marcelino Arpi Bermeo y otros, dirigida a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el caso Mirador*, 23 de diciembre de 2013.



en la diversidad y desde una dimensión colectiva y pluricultural, como el significado de *interés público, utilidad pública, bien común, interés general, lo estratégico*. Interpretación esta que también constituye la referencia de análisis del presente documento.

Este estudio forma parte del proceso regional de investigación y documentación de los conceptos de utilidad pública y otros análogos relacionados con actividades minero-energéticas en Latinoamérica —análisis realizado en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, México y Perú—, cuyo propósito fue identificar la manera en que estos conceptos se están aplicando en favor de determinados sectores económicos y en detrimento de territorios y comunidades.

En el caso de Ecuador, la indagación giró en torno a las interpretaciones de estos conceptos en relación con la actividad minera, tomando como caso de estudio el proyecto Mirador, al que el sector minero ha calificado de estratégico para el crecimiento económico y con el cual el gobierno nacional inició a fines de 2019 la explotación minera a gran escala. Su desarrollo ya evidencia graves consecuencias socioecológicas en la cordillera del Cónдор, zona megadiversa en la que se ejecuta el proyecto.

Las reflexiones y análisis provenientes de quienes participaron en los países mencionados<sup>10</sup> —con la coordinación de Dora Lucy Arias y el acompañamiento de Kristina Saenger (Pan Para el Mundo), Susanne Friess y Constantine Bittner (Misereor)— configuraron el presente informe nacional elaborado por Acción Ecológica.

En el primer capítulo se expone el surgimiento de la utilidad pública en el ámbito minero, sus consignaciones normativas, contradicciones e interpretaciones. En el segundo, se describe la aplicación de estos conceptos desde el poder gubernamental. El tercero gira en torno a la descripción de Mirador como proyecto estratégico y sus implicaciones socioecológicas. El cuarto capítulo contiene algunos de los principales cuestionamientos a la actividad minera provenientes de sectores sociales, cuyas argumentaciones apuntan a la necesaria resignificación de los conceptos utilidad pública, sector estratégico y otros equivalentes. Las conclusiones resaltan los aspectos relevantes del estudio.

10 Concretamente, del Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Brasil; Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), Chile; Acción Ecológica, Ecuador; Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), Honduras; Grupo Semillas, Colombia; Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESC), México, y del Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES), Perú.



# 1. LA UTILIDAD PÚBLICA MINERA: NORMATIVA Y CONTRADICCIONES

## 1.1. Referencias históricas

### 1.1.1. Dominio del Estado sobre el subsuelo con beneficios para concesionarios

Desde fines del siglo XIX,<sup>11</sup> las disposiciones del Código de Minería de 1886 —reformadas en 1892— incorporaron criterios para delimitar las propiedades mineras, disponiendo el dominio del Estado sobre el subsuelo con beneficios para concesionarios, criterios normativos que habrían propiciado la llegada de inversionistas de otros países interesados en la extracción de oro.<sup>12</sup> Por ejemplo, desde 1897, la empresa Southern American Development Company (SADCO) habría manejado minas en Zaruma (provincia de El Oro) hasta 1950.

La normativa minera de 1937 continuó determinando que los minerales que se encuentran en el subsuelo son de dominio del Estado. En 1961, la ley minera se codificó en ese mismo sentido. Esto, en un contexto económico individualista y que gira alrededor del derecho privado, en el que el Estado es mínimo y la ciudadanía es restringida a pesar del establecimiento de derechos laborales, económicos y sociales, reconocidos por influencia del movimiento obrero y partidos políticos de raíces socialistas, como lo señala Ramiro Ávila.<sup>13</sup>



10

### 1.1.2. Un Estado que fomenta y complementa la iniciativa privada

Salvo la propuesta gubernamental de mejorar la vida campesina mediante la reforma agraria, implementada entre los años 1962 y 1974 y que se reflejó en el establecimiento de la propiedad con función social en la Constitución de 1967, el Estado —como propietario de ciertas tierras— se reserva el derecho a explotar determinadas actividades eco-

11 Ramiro Ávila, “Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano”. Informe de Investigación (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012). <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3821/1/PI-2012-05-Avila-Evoluci%c3%b3n%20de.pdf>. De este autor se toma la periodización constitucional hasta los años 60, así como sus aspectos político-económicos.

12 Andrea Carrión, “Las leyes de minería en Ecuador a fines del siglo XIX: La reconfiguración de la propiedad minera”. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* 45 (I semestre, 2017): 95-120.

13 En ese período también surgieron estratos sociales con privilegios económicos y políticos, evidenciando aún más la desigualdad socioeconómica del país. Ávila, “Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano”.

nómicas, siempre en función de fomentar y complementar la iniciativa privada.<sup>14</sup> Entre dichas actividades se encuentra la minería, que hasta 1990 continuó siendo a pequeña escala.

### 1.1.3. La extracción de recursos naturales no renovables como fuente de inversiones empresariales

Con el descubrimiento de crudo en la Amazonía norte, a fines de 1960 inicia el *boom* petrolero, asociado al sector empresarial, y, como expresa Ramiro Ávila,<sup>15</sup> se consolida el sistema capitalista basado en la extracción de recursos naturales no renovables. Los intereses privados transnacionales adquieren aún mayor incidencia socioeconómica y política. Sin embargo, los precios internacionales del petróleo de los años 70 decayeron en los años 80 y 90, afectando la economía del país, que dependía de este recurso.

Los gobiernos de esa época estaban adscritos al modelo de desarrollo económico extractivo en conexión con el crecimiento económico internacional. Con el asesoramiento técnico y el apoyo económico de la banca multilateral buscan ampliar la frontera extractiva hacia la minería a gran escala, en un contexto en que países latinoamericanos adoptan políticas económicas neoliberales, de libre empresa y libre mercado, y adquieren deudas externas, especialmente con organismos multilaterales.

Por su parte, los movimientos de mujeres, indígenas y ecologistas cobran protagonismo e influencia política. Sus planteamientos y luchas contra la globalización hegemónica se verán reflejados en las constituciones de 1998 y de 2008, junto con el reconocimiento constitucional del estado plurinacional (en tanto resultado de la histórica lucha por la tierra, la cultura y la autodeterminación del movimiento indígena). Con estos antecedentes, la presencia inconsulta de empresas de exploración minera en los territorios será el origen de la movilización antiminera nacional.

---

14 *Ibíd.*

15 *Ibíd.*



Tres criterios van configurando la normativa minera: el dominio del Estado sobre el subsuelo, con beneficios para concesionarios; el Estado que fomenta y complementa la iniciativa privada,<sup>16</sup> y la extracción de recursos naturales no renovables como fuente de inversiones empresariales. Estos criterios constituirán precedentes para la posterior instalación de la gran minería como forma de acumulación del capital, como lo señala Andrea Carrión (refiriéndose a propiedades mineras y dominio del Estado sobre el subsuelo y beneficios para concesionarios).<sup>17</sup> Tales consignaciones y criterios también permitirán comprender el establecimiento del concepto de utilidad pública en la ley minera vigente.

## 1.2. Leyes contradictorias

### 1.2.1. La utilidad pública en la normativa minera

La Ley de Minería de 1991, elaborada con asesoramiento del Banco Mundial, en el art. 4, declaraba de utilidad pública a la minería en todas sus fases, dentro y fuera de las concesiones, y establecía la constitución de servidumbres.



12

Uno de los considerandos del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, expedido en 1997, expresaba que la actividad minera es sustentable, de utilidad pública e interés nacional prioritario.<sup>18</sup> El Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Minería de 2001 reitera que la actividad minera es de utilidad pública, de interés nacional prioritario y fundamental para el desarrollo sostenible, armónico y equilibrado del país.<sup>19</sup>

La Ley de Minería de 2009 (vigente) mantiene la declaratoria de utilidad pública de la ley de 1991<sup>20</sup> en el siguiente sentido (art. 15):

Se declara de utilidad pública la actividad minera en todas sus fases, dentro y fuera de las concesiones mineras. En consecuencia, procede la constitución de las servi-

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Carrión, “Las leyes de minería en Ecuador a fines del siglo XIX”.

<sup>18</sup> Ecuador, *Decreto Ejecutivo 625, Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras*, Registro Oficial 151, 12 de septiembre de 1997, art. 1.

<sup>19</sup> Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1415, Reglamento General a la Ley de Minería*, Registro Oficial 307, 17 de abril de 2001, art. 1. <https://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Reglamento%20General%20a%20la%20Ley%20de%20Mineria.pdf>.

<sup>20</sup> Ecuador, *Ley de Minería*, Registro Oficial 695, Suplemento, 31 de mayo de 1991. <http://www.tecnologiaslimpias.cl/ecuador/docs/LEYMINERIA.pdf>.

dumbres que fueren necesarias, en el marco y límites establecidos en esta ley, considerando la prohibición y excepción señaladas en el artículo 407 de la Constitución de la República del Ecuador.<sup>21</sup>

Esta declaratoria minera, que incluye la constitución de servidumbres dentro y fuera de las concesiones, contradice el interés público constitucional de protección de bienes de la naturaleza, conducente a la realización del Buen Vivir/Sumak Kawsay, a la vez que inobserva los derechos humanos constitucionales, los derechos colectivos y los derechos de la naturaleza.

### 1.2.2. Los conceptos *utilidad pública, interés social, interés nacional y sectores estratégicos* en la Constitución ecuatoriana

A pesar de que las constituciones ecuatorianas, incluida la actual, no definen lo que es “utilidad pública”, han contemplado este concepto y otros análogos —interés público, interés social o interés nacional— desde la perspectiva de desarrollo económico, en torno a la subordinación de un derecho de propiedad particular (expropiación) con la finalidad de satisfacer una determinada necesidad social (vivienda, infraestructura, planes de desarrollo, incluyendo expropiaciones durante la reforma agraria, en la Constitución de 1967).

#### *Lo ambiental como interés público en las dos últimas constituciones (1998 y 2008)*

Las dos últimas constituciones (de 1998 y de 2008), además de declarar como utilidad pública los aspectos del desarrollo mencionados, incorporan como utilidad pública el tema ambiental: la conservación del medio ambiente, en la Constitución de 1998 (art. 32),<sup>22</sup> y el manejo sustentable del ambiente, en la Constitución de 2008 (art. 323).<sup>23</sup>

Concretamente, la Constitución vigente (de 2008) establece en el art. 323:

21 En 2010, la Corte Constitucional resolvió que este artículo 15 y los demás relacionados con declaratorias de utilidad pública, servidumbres, libertad de prospección, otorgamiento de concesiones mineras, construcciones e instalaciones complementarias generadas a partir de un título de concesión minera y consulta ambiental son constitucionales en tanto no se realicen en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Ver: Ecuador Corte Constitucional para el Período de Transición, “Sentencia n.º 001-10-SIN-CC”, en *Casos n.º 0008-09-IN y n.º 0011-09-IN* (Acumulados). <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=001-10-SIN-CC>.

22 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 32. En adelante: *Constitución de 1998*.

23 Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 323. En adelante: *Constitución de 2008*.



Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley.

### *La protección de la naturaleza en tanto interés público constitucional*

La Constitución de 1998<sup>24</sup> declaraba en su art. 86, de manera explícita, que son de interés público: la preservación del medio ambiente; la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país; la prevención de la contaminación ambiental; la recuperación de los espacios naturales degradados; el manejo sustentable de los recursos naturales, y el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas.

De la misma manera, la Constitución de 2008 (vigente) mantiene explícitamente la protección de la naturaleza como interés público, cuando establece que la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, especialmente la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético (art. 400), son de interés público y prioridad nacional, así como la conservación del suelo, en particular su capa fértil (art. 409).



14

### *El interés público de protección a la naturaleza al albor del régimen constitucional del Buen Vivir/Sumak Kawsay*

Entre 2007 y 2008,<sup>25</sup> en un contexto de participación de movimientos sociales y políticos, tuvo lugar la Asamblea Nacional Constituyente, que elaboró la Constitución vigente y en la que se incorpora el concepto del Buen Vivir/Sumak Kawsay. Este término, que proviene de la cosmovisión indígena, implica una relación humana armónica con la naturaleza y, según el texto constitucional, es el objetivo de la declaratoria de interés público relacionada con la preocupación por la naturaleza, en los siguientes términos (art. 14):

Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay.

24 Ramiro Ávila considera que la Constitución de 1998 afirma la transición de un Estado monocultural a un Estado pluricultural, que intrínsecamente denota cosmovisiones distintas al modelo de desarrollo convencional. Ávila, “Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano”.

25 El 15 de abril de 2007 la población ecuatoriana aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente de plenos poderes.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.<sup>26</sup>

Es decir que, desde la perspectiva del Buen Vivir/Sumak Kawsay, los conceptos de interés público y análogos se constituyen en argumentos constitucionales asociados a cosmovisiones alejadas de las perspectivas de desarrollo convencional capitalista (que hasta la elaboración de la Constitución de 2008 aparecían como únicas e irrefutables).

#### Interés público en tanto patrimonio natural único e invaluable del país

Este interés público orientado a la preservación de los elementos de la naturaleza y del ambiente, señalados en el art. 14, concuerda con el art. 404 de la misma Constitución, que califica al patrimonio natural del país como único e invaluable, cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción.

#### Interés público constitucional que se afianza con los derechos de la naturaleza

La relevancia o interés público que la Constitución establece para estos elementos de la naturaleza y su conservación (biodiversidad, ecosistemas, patrimonio genético, prevención de la contaminación, restauración de los ambientes degradados, orientados al Buen Vivir/Sumak Kawsay), se complementa y afirma con el reconocimiento de los derechos de la naturaleza o Pacha Mama, en la que se reproduce y realiza la vida, por lo que se debe respetar integralmente su existencia y garantizar el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (art. 71).

En consecuencia, el interés público que la Constitución otorga a los elementos de la naturaleza, a la preservación y recuperación del ambiente, así como a los derechos mismos de la naturaleza, más allá de la utilidad humana, genera límites a aquellas actividades que les afecten.

<sup>26</sup> Ecuador, *Constitución de 2008*, art. 14.



### Sectores estratégicos

A pesar de que en la Constitución no se consigna expresamente que la minería es una actividad de interés público, el Título VI: Régimen de Desarrollo contiene un capítulo dedicado a los sectores estratégicos, a los que define de la siguiente manera: “los que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social” y son de decisión y control exclusivo del Estado.

Constan como tales: la energía, las telecomunicaciones, el transporte y refinación de hidrocarburos, el espectro radioeléctrico, los recursos naturales no renovables (entre los que se entendería están incluidos los minerales).

Se mencionan explícitamente como sectores estratégicos la biodiversidad, el patrimonio genético y el agua (art. 313), colocándolos en el mismo nivel de trascendencia, magnitud e influencia para el desarrollo que los recursos naturales no renovables. Sin embargo, recordemos que tanto la biodiversidad como el patrimonio genético, a más de ser catalogados por la Constitución como estratégicos, también son calificados como intereses públicos. Por otra parte, el agua, además de ser considerada sector estratégico, es reconocida como esencial para la existencia misma, en los términos del art. 318:

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.



16

Además de concordar con la consignación del agua como derecho fundamental e irrenunciable (art. 12 de la Constitución), este texto sugiere también otros sentidos de lo estratégico, en concordancia con la perspectiva del Buen Vivir/Sumak Kawsay y los derechos de la naturaleza, por fuera del mercado y la privatización.

#### 1.2.3. La Asamblea Nacional y su interpretación de la utilidad pública

La Constitución actual, al igual que las anteriores, no define lo que significa *utilidad pública* o *interés social* o *nacional*. Así, en 2013, a propósito de la explotación petrolera dentro del Parque Nacional Yasuní (territorio intangible de pueblos en aislamiento voluntario), la Asamblea Nacional calificó la explotación de una parte de dicho parque como política de interés nacional, en los siguientes términos:



Una política de interés nacional alude a aquellas decisiones públicas [...] que están conectadas directamente con la idea del bien común y que, por tanto, trascienden los intereses particulares y las demandas de coyuntura [...] considerado como parte de la reserva mundial de la biosfera y territorio intangible de pueblos en aislamiento voluntario, sólo puede justificarse en el hecho de que la finalidad que se persiga sea muy superior a la necesaria afectación que se deberá hacer a la naturaleza y al derecho al medio ambiente sano [...].<sup>27</sup>

Como expresa Esperanza Martínez, “el interés nacional se presenta como la conveniencia o intereses del país sobre la base de la subordinación de varios preceptos constitucionales al régimen de desarrollo instituidos en los arts. 276, 277 y 278, así como del régimen del buen vivir dispuestos en los arts. 340 al 342”.<sup>28</sup>

La Asamblea tampoco tomó en cuenta que el art. 85, num. 2, de la Constitución establece que:

Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

Es decir que la Asamblea Nacional interpreta la utilidad pública asociada al bien común desde la perspectiva de desarrollo económico convencional —políticamente prevaleciente— al catalogar a la economía como finalidad superior, sin ceñirse a los derechos humanos fundamentales, a los derechos de la naturaleza, ni a los intereses públicos constitucionales conducentes al Buen Vivir/Sumak Kawsay (según el art. 14 de la Constitución).

#### 1.2.4. El poder gubernamental y su concepción de los términos *utilidad pública* y *sector estratégico*

A pesar de la incorporación de estas visiones transformadoras consignadas en la Constitución vigente (de 2008), la interpretación y aplicación en el ámbito minero de los con-

27 Ecuador Asamblea Nacional, *Resolución Legislativa: Explotación petrolera de bloques 31 y 43 dentro del Parque Yasuni*, Registro Oficial 106, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2013.

28 Esperanza Martínez, *Análisis sobre utilidad pública*, Documento de trabajo, 2020.



ceptos *utilidad pública* y *sectores estratégicos* han estado marcadas por las concepciones de desarrollo convencionales prevalecientes y están sostenidas por la administración pública minera y el poder privado vinculado a esta.

Así, desconociendo los intereses públicos (establecidos en la Constitución de 2008 con el fin de proteger bienes colectivos relacionados con la naturaleza —biodiversidad, patrimonio genético, conservación y recuperación de los ambientes degradados—, en función del bienestar de la población), la administración pública establece en la Ley de Minería vigente (expedida en 2009) que esta actividad extractiva es un sector estratégico de utilidad pública. Esta decisión coloca en situación de vulnerabilidad a los patrimonios naturales y acervos colectivos que la Constitución expresamente protege y cuya pervivencia depende de la no intervención extractiva.

Con base en la mencionada declaratoria de la minería como actividad de utilidad pública, el sector público (como lo demuestran propuestas, políticas, planes de desarrollo, discursos oficiales e incluso dictámenes judiciales y constitucionales) asocia esta resolución con el término *sector estratégico* y con los conceptos de propiedad, potestad y administración que el Estado tiene sobre los recursos del subsuelo. Así, esta relación de conceptos resulta funcional para el interés minero gubernamental.



18

El sector público distorsiona el concepto de propiedad y administración de los recursos naturales del subsuelo por parte del Estado, pese a que esta condición y facultad no significan la explotación inevitable e irrefutable de los recursos minerales. También desvirtúa la potestad y decisión del Estado, cuando este debe representar la soberanía del pueblo y su voluntad (art. 1 de la Constitución), y no decisiones unilaterales de un sector.

Además, extrae el término *sector estratégico* del contexto constitucional e incluso de los demás elementos considerados estratégicos (art. 313), como el agua, la biodiversidad y el patrimonio genético. Esto se contrapone con el sentido que la Constitución establece respecto del mismo régimen de desarrollo, que se define en el art. 275 como: “el conjunto organizado sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”.

En este interés de privilegiar la utilidad pública minera, la administración pública minera, convenientemente, ha incluido en su lenguaje normativo el término Buen Vivir/Sumak Kawsay como sinónimo de desarrollo y crecimiento económico.

- La Constitución vigente (de 2008) abarca tres aspectos respecto de la utilidad pública o el interés público: el primero denota la utilidad pública de aspectos de desarrollo social, bienestar colectivo y manejo sustentable del ambiente (art. 323); el segundo relaciona el interés público con la protección de elementos de la naturaleza en tanto condición para la realización del Buen Vivir/Sumak Kawsay y su intrínseca relación con los derechos de la naturaleza; y el tercero se refiere a sectores estratégicos en los que, nuevamente, bajo la perspectiva del desarrollo, están colocados elementos de la naturaleza renovables y no renovables que, en todo caso, deberán orientarse al desarrollo de los derechos y al interés social.
- La Ley de Minería vigente, expedida en 2009, mantiene la declaratoria de utilidad pública minera de 1991, época en la que el gobierno de ese entonces emprendió reformas normativas e institucionales para facilitar la minería a gran escala, con apoyo técnico y económico de la banca multilateral, como forma de crecimiento económico del país.
- Así, el concepto de utilidad pública de la minería inscrita en esa concepción desarrollista constituye el patrón interpretativo del sector minero, a contracorriente de los avances y nuevas interpretaciones constitucionales.
- Igualmente, la Asamblea Nacional interpretó la utilidad pública asociada al bien común desde la perspectiva del desarrollo económico convencional políticamente prevaleciente al catalogar a la economía como finalidad superior frente la explotación petrolera de una parte del Parque Nacional Yasuní, territorio intangible de pueblos indígenas amazónicos no contactados.
- El discurso de que la minería es una actividad de utilidad pública, sector estratégico, de potestad y control del Estado, resulta en un entramado político-discursivo fraguado por el sector minero, tendiente a otorgar un carácter superior, exclusivo, irrefutable e impositivo a la minería.



## 2. ¿CÓMO APLICA EL PODER GUBERNAMENTAL LOS CONCEPTOS UTILIDAD PÚBLICA Y SECTOR ESTRATÉGICO?

En este acápite se aborda la forma en que la administración pública aplica los términos de *utilidad pública* y *sector estratégico* asociados, de manera funcional, a los conceptos del dominio, potestad, gestión y control del Estado sobre los recursos naturales no renovables.

### 2.1. Con sujeción a los intereses políticos y económicos predominantes

#### 2.1.1. Aceptando directrices externas para la normatividad e institucionalidad mineras

Como se mencionó, el ordenamiento social, político y jurídico del país ha girado en torno a intereses económicos particulares internos, así como supranacionales, y el Estado ha incentivado y aceptado proyectos extractivos que responden a actores con poder político y económico, sin tomar en cuenta a las poblaciones, sus conveniencias y derechos. Es así como diversas embajadas, empresas y organismos multilaterales han incidido, dependiendo de las coyunturas nacionales o tendencias internacionales, en la normatividad e institucionalidad mineras y en sus reformas.

#### 2.1.2. Asegurando a las empresas la ocupación de tierras y el uso de bienes de la naturaleza

De acuerdo a la ley minera vigente, las declaratorias de servidumbres posibilitan a las empresas no solamente ocupar las tierras de poblaciones campesinas, sino que, según el Instructivo para la Constitución de Servidumbres,<sup>29</sup> cuando las familias se resisten, la Agencia de Regulación y Control Minero puede acudir, como efectivamente lo ha hecho, al uso de la fuerza pública para su desalojo, poniendo en riesgo la vida e integridad física y emocional de las personas,<sup>30</sup> en claro atropello a derechos humanos establecidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

29 Ecuador Agencia de Regulación y Control Minero. *Resolución n.º 043-DIR-ARCOM-2015, Sustitúyese el Instructivo para la Constitución de Servidumbres*, Registro Oficial 564, 13 de agosto de 2015, art. 13. <https://vlex.ec/vid/sustituyese-instructivo-constitucion-servidumbres-591420146>.

30 Art. 103 de la Ley de Minería.



Esta aplicación de la declaratoria de utilidad pública, que rige dentro y fuera de las concesiones, está dando lugar a la concentración de tierras en manos de empresas mineras a costa del despojo a las poblaciones locales y el uso indiscriminado de la naturaleza, sin más consideraciones que el requerimiento minero empresarial.

En el caso Mirador, la empresa tiene control sobre 9928 hectáreas, que fueran propiedades campesinas y patrimonio natural del Estado. Del contrato suscrito entre el Estado y la empresa Ecuacorriente se observa que esta puede acceder a más tierras de las que ya tiene en su poder mediante la constitución de servidumbres en las áreas de exploración complementaria y confirmatoria, y en las áreas de actividades relacionadas y de protección minera.<sup>31</sup>

A pesar de que las servidumbres mineras no se aplican en territorios colectivos, las empresas se aprovechan de los bosques y ríos que constituyen la territorialidad indígena.

### 2.1.3. Argumentando seguridad jurídica para las empresas mineras

Cuando los dictámenes de acciones judiciales interpuestas por comunidades afectadas suspenden actividades de minería, como es el caso del proyecto Río Blanco en Azuay, el sector minero no los reconoce e insiste en la ejecución de los proyectos, colocando por delante la amenaza de que las empresas demanden al Estado por ingentes cantidades de dinero en instancias internacionales, por ejemplo, acudiendo al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).<sup>32</sup> Esto, con el argumento de que el Estado debe supuestamente otorgar “seguridad jurídica” a los inversionistas, como lo manifestara el exministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables, René Ortiz.<sup>33</sup>

Otra expresión de la distorsión del término “seguridad jurídica para las empresas” es el dotarles de dispositivos de la seguridad pública (policía y ejército) para proteger sus instalaciones y actividades. Mientras tanto, las comunidades quedan en la desprotección. Asimismo, sosteniendo que las empresas tienen derecho a la seguridad jurídica, el sector minero ha descalificado los resultados de consultas locales constitucionales que impiden la actividad minera (como las de Girón y Cuenca).

31 Cláusula 4.5 del Contrato de Explotación Minera entre el Estado ecuatoriano y la empresa Ecuacorriente, 2012.

32 Ecuador se reincorporó al CIADI en el 2021. Ver: CIADI, *Ecuador firma el Convenio del CIADI*, 4 de agosto de 2021. <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/ecuador-ratifica-el-convenio-del-ciadi>.

33 Vía minera, “¿Por qué volvió el Ing. L. Benalcázar?”, 23 de marzo de 2020. <http://www.viaminera.com/poliacutetica.html>.



## 2.2. Instrumentalizando la rectoría del gobierno central para descalificar iniciativas locales

### 2.2.1. Para evitar iniciativas de consultas locales

Ante las peticiones de consulta provenientes de organizaciones sociales y gobiernos locales, el Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MERNNR), la Procuraduría General del Estado y representantes mineros argumentan ante la Corte Constitucional que la rectoría de los sectores estratégicos es del gobierno central y que no es posible la consulta local.<sup>34</sup> Se puede apreciar que el concepto de “sectores estratégicos”, asociado al de “rectoría del Estado central”, es funcionalizado para impedir la iniciativa de participación ciudadana.

### 2.2.2. Para acallar la defensa de los territorios y criminalizar

Esta competencia exclusiva y reservada del Estado sobre los recursos naturales no renovables ha sido utilizada también para acallar y criminalizar la defensa de territorios emprendida por autoridades locales y comunidades, y consecuentemente para dejar en la impunidad irregularidades y violaciones de derechos cometidas por funcionarios públicos y empresas.



22

Uno de estos casos es el del gobierno parroquial de Cuellaje, cantón Cotacachi, Imbabura, cuyo representante, en mayo de 2020, informó a la Presidencia de la República que la parroquia había sido declarada libre de minería y por tanto solicitaba el no ingreso de personal minero a la misma. Ante esto, el MERNNR invoca la rectoría del sector minero (de manera exclusiva y reservada) sobre los recursos mineros, además de amenazar al presidente de la junta parroquial con acciones administrativas y de tipo penal, como consta en el siguiente párrafo:

[...] cabe indicar que la promulgación de un acto normativo o administrativo por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que pretenda prohibir la actividad minera en cualquier régimen, podría dar lugar a la interposición de acciones legales ante los Tribunales de Justicia, tanto en el ámbito constitucional como contencioso administrativo, a efectos de solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad y/o ilegalidad de dicho acto por ser totalmente contrarios al ordenamiento jurídico ecuatoriano, e incurrir en lo que determinan los artículos 282 y 284 del

34 El Universo, “Corte Constitucional se debate entre derechos y competencias en el tema minero”, *El Universo*, 15 de junio de 2019. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/06/15/nota/7378035/corte-se-debate-derechos-competencias-tema-minero>.

Código Orgánico Integral Penal (COIP), debido a que...esta es una competencia exclusiva y reservada del Gobierno Central, ejercida a través de esta Cartera de Estado.<sup>35</sup>

## 2.3. Desregularizando y desinstitucionalizando al sector ambiental y del agua

En el afán de privilegiar, agilizar y facilitar la intervención minera bajo los denominados principios de eficiencia, optimización y generación de competitividad, los gobiernos han reformado no solamente la normativa y las instituciones mineras, sino también las de sectores conexos, especialmente las destinadas a la protección del ambiente y la naturaleza. Así, en marzo de 2020<sup>36</sup> tuvo lugar la fusión del Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua en una sola entidad, denominada actualmente Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Este hecho debilitó aún más la gestión de protección del ambiente que, según Tarsicio Granizo, exministro del Ambiente, ha venido operando sin autonomía, con mínimo presupuesto, sin capacidad para tomar decisiones, ejercer control y diseñar políticas.<sup>37</sup> A raíz de la fusión de las dos entidades se creó la Ventanilla Única de Trámites.<sup>38</sup> Esto, además de buscar, a como dé lugar, que las entidades de control del Estado, del sistema nacional de justicia y los medios de comunicación convencionales se adscriban a la políticas y actuaciones del sector minero.

## 2.4. Negando información y los derechos de participación y consulta

### 2.4.1. Argumentando el carácter confidencial de la información minera

El sector público niega a la población el acceso a información sobre minería, ambiente y agua argumentando su confidencialidad. La Ley de Minería (art. 39) establece que la información entregada por un concesionario al Estado en la etapa de explotación es de carácter confidencial, a pesar de que la Constitución —como norma suprema— estipula

35 Ecuador Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Oficio Nro. MERNNR-COGEJ-2020-0150-OF, Quito, D. M., 27 de mayo de 2020.

36 Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1007*, Registro Oficial 226, Suplemento, 17 de junio de 2020.

37 Información y opiniones registradas en Mayuri Castro, “Ecuador: polémica tras fusión del Ministerio del Ambiente con Secretaría del Agua”, *Mongabay: Periodismo Ambiental Independiente*, 17 de marzo de 2020. <https://es.mongabay.com/2020/03/ecuador-fusion-ministerio-del-ambiente-senagua-polemica>.

38 Ecuador Ministerio del Ambiente, *MAE inaugura servicio de atención mediante ventanilla única*. <https://www.ambiente.gob.ec/mae-inaugura-servicio-de-atencion-mediante-ventanilla-unica/>



que todas las personas tienen “derecho a acceder a la información generada en entidades públicas o privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas” (art. 18, num. 2). Igualmente, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 1)<sup>39</sup> establece el principio de publicidad para la información pública que posean o que provenga de entidades públicas o privadas.

#### 2.4.2. Inobservando el derecho a la consulta previa, libre e informada

En el ámbito nacional, los gobiernos han otorgado cientos de concesiones para actividades exploratorias que afectan territorios, sin involucrar a sus habitantes. Más aún, las poblaciones locales se enteran sobre los proyectos mineros cuando las empresas llegan a ocupar las tierras concesionadas.<sup>40</sup> Los mecanismos instaurados por los sucesivos gobiernos no han constituido procesos de consulta ambiental (según la Constitución y leyes ambientales) ni de consulta previa, libre e informada a la que tiene derecho la población en general (con los estándares que constan en las Constituciones de 1998 y 2008, en el art. 15 del Convenio 169 de la OIT y en el art. 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas).<sup>41</sup>

Los gobiernos, desvirtuando las normas de participación social,<sup>42</sup> se han limitado a legalizar supuestos procesos de socialización en los que grupos poblacionales seleccionados por las empresas acceden a información precaria, direccionada e insuficiente como para dimensionar el alcance de los proyectos y sus afectaciones.



24

### 2.5. Sin aplicar el mandato minero que extinguió megaproyectos

El proceso de exploración de yacimientos mineros, sobre todo en los años 90, había dado lugar al otorgamiento indiscriminado de concesiones mineras: traspasos y especulación, concentración en pocos titulares, ingreso arbitrario de las empresas a comunidades

39 Ecuador, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 24*, Registro Oficial 337, Suplemento, 18 de mayo de 2004, art. 1. [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_cpeccs\\_22\\_ley\\_org\\_tran\\_acc\\_inf\\_pub.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cpeccs_22_ley_org_tran_acc_inf_pub.pdf).

40 CEDHU y FIDH, *Intervención minera a gran escala en Ecuador y vulneración de derechos humanos: Caso Corriente Resources Inc.*, 2010.

41 *Ibíd.*

42 Mediante el Acuerdo Ministerial n.º 066, expedido el 18 de junio de 2013 y publicado en el Registro Oficial 36 del 15 de julio de 2013, se emitió el Instructivo al Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social establecido en el Decreto Ejecutivo n.º 1040. Este instrumento contempla un diálogo social e institucional en el que la Autoridad Ambiental, teóricamente, informa y consulta a la población sobre posibles actividades y proyectos, así como sobre los impactos socioambientales esperados y las acciones por tomar.



y territorios. Esto condujo a la expedición del Mandato Constitucional n.º 6 de 2008 (conocido como Mandato Minero)<sup>43</sup> por parte de la Asamblea Nacional Constituyente instalada entre 2007 y 2008.

Con base en este mandato se extinguieron aquellas concesiones que se encontraban ubicadas en nacimientos y fuentes de agua, las otorgadas sin consulta a pueblos y nacionalidades indígenas, las localizadas en áreas protegidas o por la concentración de concesiones en un mismo titular, entre otras causales. Sin embargo, por decisión del poder gubernamental, proyectos con estas causales de extinción continuaron desarrollándose impunemente; incluso varios de ellos, como el proyecto Mirador, fueron catalogados como “estratégicos” y “prioridades de inversión nacional”.

## 2.6. Designando unilateralmente proyectos mineros estratégicos

Las decisiones sobre proyectos estratégicos, de segunda generación o pequeña minería son tomadas exclusivamente por el poder gubernamental conjuntamente con los actores privados vinculados, con base en las potencialidades de los yacimientos mineros y supuestas rentas económicas para el país, dejando por fuera los criterios de la sociedad civil y de las comunidades afectadas, sus realidades socioculturales y formas de vida, y las características ecológicas de los territorios donde se ejecutan esos proyectos.

Actualmente son denominados como “estratégicos”: Mirador, Fruta del Norte y San Carlos-Panantza (en la cordillera del Cóndor, provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago), Loma Larga y Río Blanco (Azuay). Además, el sector minero ha definido como proyectos de segunda generación a Cascabel y Llurimagua (Imbabura), La Plata (Cotopaxi), Curipamba (Bolívar), Cangrejos (El Oro) y Ruta del Cobre (Azuay).<sup>44</sup>

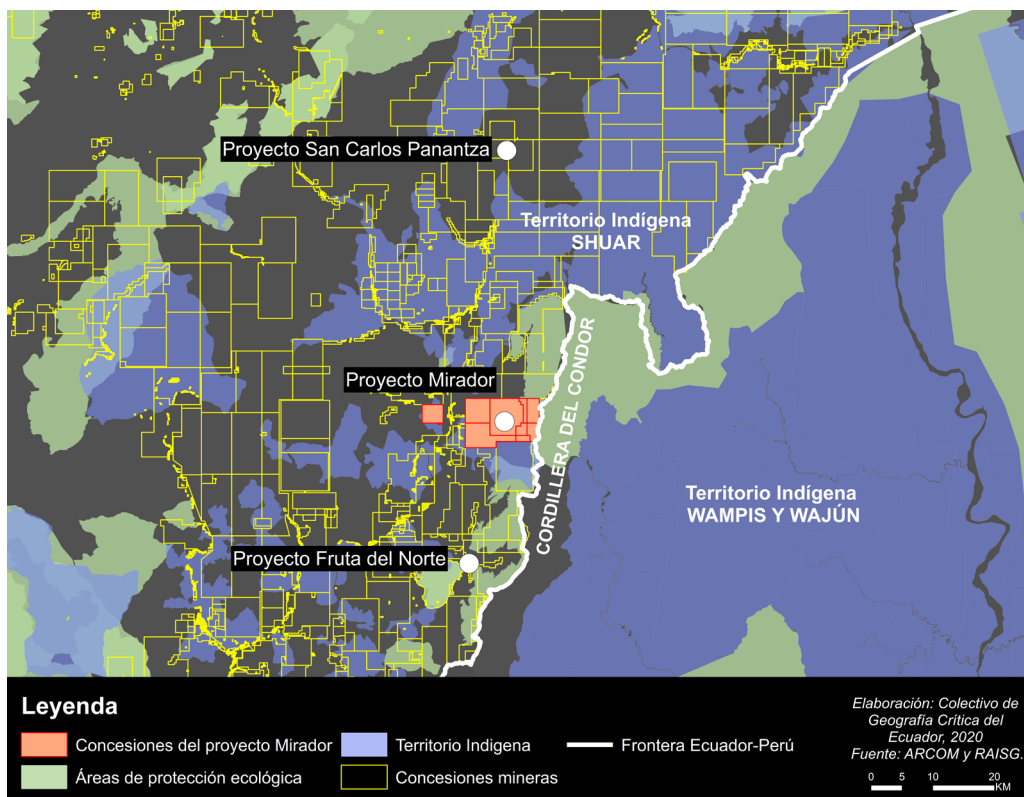


43 Ecuador, *Mandato Constituyente n.º 6*, Registro Oficial 321, 22 de abril de 2008. [https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10874.Mandato\\_Constituyente\\_6\\_Minero.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10874.Mandato_Constituyente_6_Minero.pdf).

44 Ver: Banco Central del Ecuador, *Reporte de minería*, enero de 2020. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero012020.pdf>.

### 3. MIRADOR, ¿PROYECTO ESTRATÉGICO?

Mirador es uno de los proyectos denominados estratégicos con el que Ecuador inicia, en 2019, la explotación minera a gran escala, difundida esta como actividad de utilidad pública que traerá crecimiento económico al país.



**Mapa 2.** Mapa de la ubicación del proyecto Mirador, las áreas naturales protegidas y territorios indígenas circundantes

- Mirador es un proyecto minero a gran escala de cobre y, en menor volumen, de plata, oro y molibdeno.
- Ubicación: región Amazónica, cordillera del Cóndor, provincia de Zamora Chinchipe, cantón El Pangui, en la frontera entre Ecuador y Perú.
- Ejecutado por Ecuacorriente S. A. (ECSA), subsidiaria de las empresas chinas Tongling Nonferrous Metal Group Holdings Co. Ltd. y China Railway Construction Corporation, mediante el consorcio CRCC-Tongguan.

### 3.1. ¿De qué manera la administración pública designó a Mirador como proyecto estratégico?

Este proyecto, al igual que los demás, responde al interés de los gobiernos de que Ecuador se convierta en un país minero. En las décadas de 1980 y 1990, época de modernización neoliberal y también de endeudamiento externo, el entonces Instituto Ecuatoriano de Minería (INEMIN) realizó investigaciones auríferas en todo el país, en el marco del proyecto “placers auríferos”. El resultado fue un mapa del potencial aurífero aluvial, en el que quedaron identificados cinco distritos mineros, entre ellos el distrito Zamora Chinchipe-Upano, que comprendió las provincias de Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Loja. Paralelamente a esto, el ex INEMIN, conjuntamente con la misión de la Agencia General para la Cooperación del Desarrollo de Bélgica, habría implementado un programa de nuevas tecnologías para mejorar la pequeña minería existente en el sur del país, especialmente en Zamora Chinchipe. El estudio habría sido puesto a consideración de empresas mineras nacionales e internacionales.<sup>45</sup>

Con anterioridad a la realización de una subasta realizada en 2009 sobre diez zonas mineras de interés, Ecuacorriente ya figuraba como concesionaria del proyecto Mirador e incluso el Ministerio del Ambiente habría aprobado su estudio de impacto ambiental, en 2006,<sup>46</sup> en el que consta una propuesta de reordenamiento y reorganización de equipamientos para la parroquia Tundayme, donde se localiza Mirador, en función del proyecto.<sup>47</sup>

En 2010, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), aunque no menciona a Mirador, anunció que los proyectos Panantza-San Carlos de la empresa Corriente Resources (hoy de las empresas chinas Tongling Nonferrous Metal Group Holdings Co. Ltd. y China Railway Construction Corporation), propietaria del proyecto vecino Mirador, y los proyectos de las empresas Kinross y Cóndor Gold, en la zona del río Zarza, habían sido identificados como prioridades de inversión nacional. Todos ellos se encuentran en el denominado “cinturón del cobre” en la cordillera del Cóndor. Para esta declaratoria se formó un grupo de trabajo multisectorial liderado por el entonces Ministerio de Energía y Minas, encargado del mencionado “cinturón del cobre” en el sudeste del país.<sup>48</sup>

45 Jorge Barragán, Carlos Ortiz Y., y Michel Merlyn Z, “Placers auríferos en el Ecuador”, en *Actas del Simposio Internacional sobre Yacimientos Aluviales de Oro*, ed. Herail Gerrard y Michel Fornari, 23-37 (La Paz, BO: ORSTOM Editions, 1991). [https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_6/colloques2/36196.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_6/colloques2/36196.pdf).

46 Resoluciones 191 (Registro Oficial 78), 193 (Registro Oficial 77), 194 (Registro Oficial 67) y 315 (Registro Oficial 88), citados por CEDHU y FIDH, *Intervención minera a gran escala en Ecuador*, 15.

47 Ecuacorriente, *Estudio de impacto ambiental para la fase exploración*, 2006.

48 CEDHU y FIDH, *Intervención minera a gran escala en Ecuador*, 14 y 15.



Es decir que proyectos como Mirador y otros no fueron parte ni de la subasta de 2009 ni de las declaratorias de “prioridades de inversión nacional” de 2010, porque ya habían sido objeto de negociaciones particulares con anterioridad, y qué decir del consentimiento de las comunidades. Desde 2013, junto con otros proyectos (como ya se mencionó) consta como proyecto estratégico en discursos y documentos oficiales (informes del Banco Central, planes de desarrollo del Estado).

### 3.1.1. Elementos que fueron tomados en cuenta para esta designación

#### *Depósitos minerales que traerían supuestos beneficios económicos para el país*

Mirador es anunciado por el poder gubernamental como emblemático para la generación de supuestas ganancias y crecimiento económico del país, con base en las características geológicas de la cordillera del Cóndor. Las reservas mineras serían de 3,18 millones de toneladas de cobre, 3,39 millones de onzas de oro y 27,11 millones de onzas de plata.<sup>49</sup>

En su máxima capacidad, procesará 60 000 toneladas de material minero al día,<sup>50</sup> de las cuales menos del 2 % será exportado en forma de concentrado no procesado, colocando el valor agregado fuera del país, según análisis independientes.<sup>51</sup>

El proyecto generaría USD 36 478 millones en exportaciones, entre 2019 y 2049, e ingresos totales para el Estado de USD 9239,4 millones. Mientras tanto, el consorcio chino y sus accionistas percibirían USD 27 239 millones, incluyendo costos de operación y utilidades.<sup>52</sup>

#### Cifras económicas que no se compadecen con la destrucción de la naturaleza

Las cifras mencionadas disminuyen considerablemente para el país cuando se toma en cuenta la destrucción de la naturaleza y sus inimaginables costos de remediación. Ríos como el Tundayme, Wawayme, Quimi, Mamacuntza, Machinaza, sus tributarios y un sinnúmero de esteros, que nacen y cursan por donde opera el proyecto minero, están severamente afectados en esta primera etapa de explotación de cobre.<sup>53</sup> Las 227 fuentes

49 Ecuacorriente, *Estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental de la fase de explotación a cielo abierto del proyecto minero de cobre Mirador: Ampliación a 60 kt por día*, 2014.

50 Ibid.

51 Alberto Acosta et al., *El festín minero del siglo XXI*, 124 y 125.

52 Ibid.

53 Ecuador Ministerio del Ambiente, *Memorando n.º MAE-SCA-2015-0132 y Proceso Administrativo de Calidad Ambiental n.º Z-03-2015*.



y nacimientos de agua, que según la Contraloría General del Estado están dentro de la superficie que abarca el proyecto,<sup>54</sup> corren el mismo riesgo.

Controles de la Dirección Nacional de Control Ambiental y de la Dirección Provincial del Ambiente de Zamora Chinchipe revelan incumplimientos reiterativos de las obligaciones ambientales de la empresa en las fases de exploración avanzada, explotación y beneficio; incumplimientos respecto de los planes de manejo ambiental, e incumplimientos del plan de acción. Todo esto ha devenido en afectaciones graves a los ríos mencionados, así como a importantes áreas de bosques y vegetación húmeda tropical de alta biodiversidad y hábitats de fauna endémica y amenazada.

Esto se debe, entre otras causas, a la tala de bosques para la construcción de caminos de un ancho entre 40 y 55 metros, cuando lo previsto en el estudio de impacto ambiental (EIA) fue de 7,2 metros; apertura de vías no contempladas; inexistencia de rehabilitación y revegetación de taludes y caminos; colocación de material producto de la apertura de caminos en quebradas y bordes de vías; inexistencia de medidas ambientales de mitigación y de control de impactos para evitar la afectación a las fuentes de agua. En 2015, el Ministerio del Ambiente instauró un proceso administrativo contra la empresa Ecuacorriente por estos incumplimientos,<sup>55</sup> a pesar de lo cual continúa operando.

Además, la empresa está operando con inversiones marginales para la protección de la naturaleza. En el EIA y el Plan de Manejo, para la fase de beneficio (ampliación a 60 kt por día), consta que la empresa optó por la alternativa más barata para construir una segunda represa para el almacenamiento de desechos tóxicos (de 260 metros de altura). Esta opción de menor costo, que según consta en el EIA fue de interés del Estado por la importancia nacional del proyecto, implica menor cuidado a la naturaleza.<sup>56</sup>

En cuanto al monto de USD 55 000 000 entregado por la empresa al Estado ecuatoriano como garantía de Mirador, no es real según el hidrólogo Jim Kuipers. Este debería

54 Ecuador Contraloría General del Estado. *Informe general a la gestión de los Ministerios del Ambiente, de Recursos Naturales No Renovables y otras instituciones relacionadas con los proyectos mineros Mirador y Panantza-San Carlos de las provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago; y al análisis de las responsabilidades sobre los daños ambientales producidos en el sitio Kenkuim (Conguime) del Cantón Paquisha, Provincia de Zamora Chinchipe, por actividades mineras desarrolladas en forma ilegal. DIAPA-0027-2012*, 27. [https://www.planv.com.ec/sites/default/files/informe\\_contraloria\\_mirador.pdf](https://www.planv.com.ec/sites/default/files/informe_contraloria_mirador.pdf).

55 Ecuador Ministerio del Ambiente. *Memorando n.º MAE-SCA-2015-0132 y Proceso Administrativo de Calidad Ambiental n.º Z-03-2015*.

56 Ecuacorriente, *Actualización del estudio de impacto y plan de manejo ambiental de la fase de beneficio proyecto minero de cobre Mirador para la ampliación a 60 kt por día*, 2014.



ascender a 568 000 000,<sup>57</sup> con base en una producción de 30 kt por día. Sin embargo, este monto también resultaría ínfimo porque la empresa anunció incrementar la producción al doble, es decir, a 60 kt por día, y se calcula que al finalizar la explotación quedarán en la cordillera del Cóndor 491 millones de metros cúbicos de lodos contaminados y 438 millones de toneladas de desechos sólidos.<sup>58</sup>

A las exiguas inversiones de Ecuacorriente para el cuidado ambiental se suma el aprovechamiento que esta hace de los bienes y patrimonio del país: 21 millones de litros de agua,<sup>59</sup> material pétreo y arena que extrae de los ríos locales, así como madera y más recursos de los bosques que la empresa tiene en su poder.

### Apropiación de tierras campesinas

Al limitar el término *estratégico* a los supuestos beneficios económicos, violentando derechos humanos fundamentales, la administración pública ha permitido que la empresa Ecuacorriente se apropiara y destruyera miles de hectáreas de tierras campesinas de las parroquias Tundayme y El Guismi. Mediante ventas inducidas con engaños, 19 familias del centro poblado de San Marcos dejaron el lugar, a partir de 2006, mientras que sus instalaciones: escuela, iglesia y espacios colectivos fueron desmantelados por la empresa, en 2014.

En 2012, 2015 y 2016, un total de 33 familias opuestas a dejar sus fincas de las parroquias Tundayme y El Guismi fueron desalojadas de manera violenta tras declaratorias de servidumbres. En algunos casos, familias sin títulos de propiedad que se negaron a dejar sus tierras fueron desalojadas tras juicios de tierra.

Por su parte, las comunidades que permanecen en las zonas circundantes al proyecto, en su mayoría de indígenas shuar, sufren los impactos del proyecto. No pueden acceder al agua y pesca en los ríos por su contaminación. Sus "ajas" (parcelas de cultivo) se han visto afectadas por la remoción de tierra y desborde de ríos, sin otras posibilidades de sustento que el trabajo dependiente en la empresa.

57 Jim Kuipers es consultor de la Agencia de Protección Ambiental de EE. UU., experto en procesos minerales.

58 Acosta et al., *El festín minero del siglo XXI*.

59 *Ibíd.*



### 3.1.2. Aspectos que no fueron considerados

#### *Zona biodiversa compartida entre Ecuador y Perú*

El proyecto Mirador está situado en la cordillera del Cóndor, en las estribaciones orientales de los Andes y en tierras amazónicas ecuatoriano-peruanas.<sup>60</sup> La superficie de esta cordillera es de 1,1 millones de hectáreas, de las cuales unas 700 000 se localizan en Ecuador y 400 000 en Perú.<sup>61</sup>

Esta cordillera representa parte de la megadiversidad del Ecuador, reconocida por el Centro de Monitoreo de Conservación del Ambiente de la ONU, pues cuenta con 16 ecosistemas localizados entre los 800 y 1680 msnm. Su geografía y topografía peculiares han dado lugar a nichos biológicos únicos. Se calcula que tiene la flora más rica de cualquier zona de tamaño similar y de las más altas concentraciones de especies de plantas vasculares.<sup>62</sup> Habría unas 4000 especies de plantas y entre 300 y 400 especies de briófitas.<sup>63</sup> La cordillera es catalogada como prioritaria para la conservación de flora y aves de alta diversidad y endemismo. Igualmente, hay gran diversidad de mamíferos en pocos hábitats raros.<sup>64</sup>



Cordillera del Cóndor. Foto: Beth Wald



60 En Ecuador, esta área incluye zonas de las provincias de Zamora Chinchipe y de Morona Santiago y las cuencas de los ríos Coangos y Nangaritza, desde el río Zamora hasta el río Santiago.

61 Gloria Chicaiza, y Beatriz Rodríguez-Labajos, “Cordillera del Cóndor: frontera límite hacia la gran minería”, *Acción Ecológica*, 2012, 1-2. <https://www.accionecologica.org/cordillera-del-condor-frontera-limite-hacia-la-gran-mineria>.

62 David Neill, “Introducción: La cordillera del Cóndor”. *Exploración Botánica de la Cordillera del Cóndor, Región de Ecuador y Perú: Actividades y resultados científicos del proyecto, 2004-2007*, Jardín Botánico de Missouri. <http://www.mobot.org/MOBOT/Research/ecuador/cordillera/introduccion.shtml>.

63 *Ibid.*

64 Josse, *La biodiversidad del Ecuador. Informe 2000*.

Por estas características, varios sitios de la cordillera del Cóndor han sido incorporados al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y Bosques Protectores. Entre ellos, el Refugio de Vida Silvestre El Zarza (36,43 km<sup>2</sup>), el Parque Binacional El Cóndor, la Reserva Biológica El Quimi (90,71 km<sup>2</sup>), el Bosque Protector Cordillera del Cóndor, y el Bosque Protector Cuenca Alta del Río Nangaritza. Estas áreas, en tanto son claves para la conservación de la biodiversidad, el patrimonio genético y las funciones ecológicas, están protegidas constitucionalmente (arts. 405 y 407 de la Constitución).

### *La Amazonía, un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta*

Zamora Chinchipe, provincia en la que se ejecuta el proyecto Mirador, pertenece a la región Amazónica y, como tal, según la Constitución (art. 250):

forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

Además, el art. 259 de la Constitución establece que: “Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía”.



32

### *Riqueza hídrica que alimenta la cuenca amazónica*

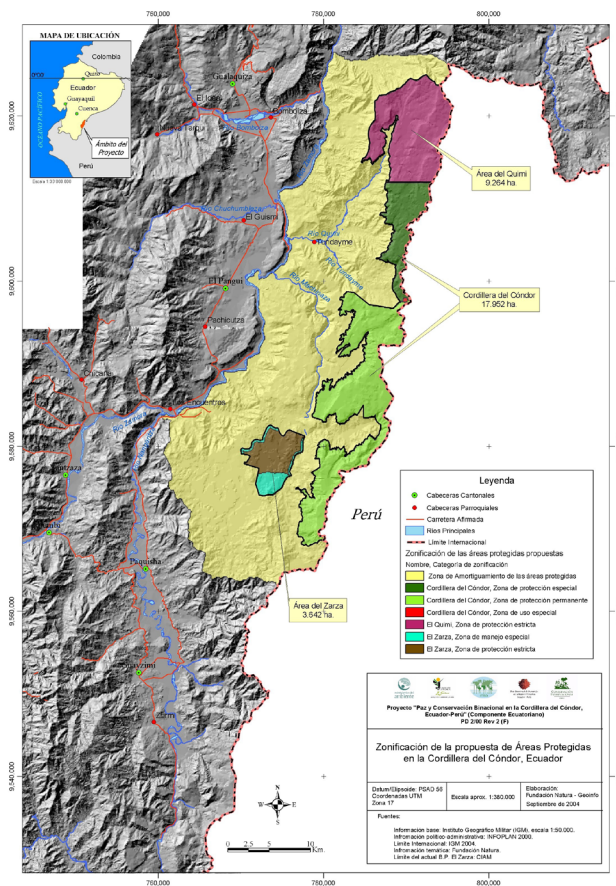
La cordillera del Cóndor es clave para los regímenes de agua de la Amazonía y su flora. Permanentemente está cubierta por nubes bajas que depositan humedad en sus diversos ecosistemas,<sup>65</sup> determinando la formación de la mayor reserva de agua dulce, de vertientes, riachuelos, ríos y cascadas, que finalmente tributan sus aguas a los grandes ríos Zamora y Santiago y luego al Marañón, en Perú. De ahí que la nacionalidad shuar, que ancestralmente interactúa con estos ríos, sea conocida como “pueblo de las cascadas sagradas”.

<sup>65</sup> David Neill, *Inventario botánico de la región de la cordillera del Cóndor, Ecuador y Perú: Actividades y resultados científicos del proyecto, 2004-2007*. Jardín Botánico de Missouri. [www.mobot.org/MO-BOT/research/ecuador/cordillera/pdf/EntireSpanishReport.pdf](http://www.mobot.org/MO-BOT/research/ecuador/cordillera/pdf/EntireSpanishReport.pdf).



### Propuesta de conectividad de áreas protegidas

En su proceso de toma de decisiones unilaterales, el sector minero tampoco consideró la propuesta del Ministerio del Ambiente de 2005, de protección y conectividad de tres de las áreas protegidas de la cordillera del Cóndor (El Zarza, El Quimi y Cordillera del Cóndor), que ahora constituyen la zona de influencia del proyecto. Incluso, según un informe de la Contraloría General de 2013, una parte de la operación del proyecto estaría dentro del Bosque Protector Cordillera del Cóndor.<sup>66</sup> Esta propuesta surgió con anterioridad a que la empresa minera presentara, en 2006, el estudio de impacto ambiental para la exploración de la zona del proyecto Mirador. El siguiente mapa, elaborado por el Ministerio del Ambiente de ese entonces, grafica la propuesta descrita.



**Mapa 3.** Zonificación del Refugio de Vida Silvestre El Zarza

**Fuente:** Fundación Natura, *Plan de Manejo Refugio de Vida Silvestre el Zarza*, 2004, 61.



66 Ecuador Contraloría General del Estado. *Informe sobre Gestión de los Ministros de Ambiente, Recursos Naturales No Renovables y otras instituciones relacionadas con los proyectos mineros Mirador y Pantanza-San Carlos de las provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago.*

### *Territorio de pueblos indígenas que traspasa las fronteras nacionales*

La cordillera del Cóndor, tanto en la parte ecuatoriana como peruana, es la morada ancestral de la nacionalidad shuar. En Ecuador se localiza, básicamente, en las provincias amazónicas de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. En esta última provincia convive con grupos organizados del pueblo Saraguro (provenientes de la provincia de Loja) y con comunidades campesinas. Sostiene un acumulado de conocimientos sobre diversas especies de los bosques (hierbas, árboles, arbustos, palmeras, hongos, helechos) y sus productos (frutos, semillas, fibras, madera), así como sobre sus cultivos y usos alimenticios, medicinales y artesanales, claves para la conservación del patrimonio genético y cultural de los dos países.

### *Zona histórico-social de culturas milenarias*

En Tundayme, área del proyecto Mirador (así como en zonas contiguas), según estudios arqueológicos, yacían evidencias de paisajes culturales configurados por terrazas prehispánicas con cerámica corrugada, que formarían parte del complejo de la Alta Amazonía de bosque tropical húmedo.<sup>67</sup>

### *Zona de frontera en la que la protección de la naturaleza fue símbolo de reconciliación limítrofe*

Ecuador y Perú vivieron disputas fronterizas bélicas por sus territorialidades en la cordillera del Cóndor en 1941, 1981 y 1995, hasta que en 1998 los dos países firmaron la paz. En 1999, en el contexto de la reconciliación limítrofe, se creó el Parque Binacional El Cóndor, de 24,40 km<sup>2</sup> en Ecuador y de 60 km<sup>2</sup> en Perú. Además de esta protección binacional ecológica como símbolo de paz, según la Constitución ecuatoriana (art. 249), estas zonas de frontera deben contar con “atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad...”.

Sin embargo, esta atención constitucional preferencial está en riesgo por las operaciones mineras del proyecto Mirador y de otros proyectos contiguos (Panantza-San Carlos y Fruta del Norte) que, contrariamente a los objetivos de paz fronteriza y conservación

<sup>67</sup> Juan Francisco Fabián Villalba Sevilla. “Estudio comparativo de la cerámica corrugada derivada de contextos domésticos, funerarios y rituales en el valle del Quimi, suroriente ecuatoriano”, Tesis de maestría, Espol FCSH, Guayaquil, 2019. <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/48160>.



ecológica, han sido designados unilateralmente como proyectos mineros estratégicos por el sector minero.

### *Peligros inminentes provenientes del proyecto y sus represas de desechos tóxicos*

Con respecto a las instalaciones para el manejo de relaves, análisis científicos de E-Tech Internacional (de Jim Kuipers en 2010 y de Steven Emerman en años recientes) concluyen que los diseños de las represas de almacenamiento de desechos tóxicos representan un alto riesgo de colapso, sus contenidos se derramarían y serían transportados por el río Zamora hacia los demás ríos amazónicos.<sup>68</sup>

A pesar de que, en 2010, E-Tech International, organización científica responsable de los estudios mencionados, conminara al gobierno y a la empresa a utilizar sus análisis para realizar un diseño más seguro de la primera represa propuesta por la compañía, así como a reevaluar la garantía financiera del proyecto, no hubo respuesta del Estado. Al contrario, este celebró el contrato de explotación con Ecuacorriente en 2012, mientras que en 2015 autorizó duplicar la producción minera de 30 kt a 60 kt, al mismo tiempo que la construcción de una segunda represa de 260 metros de altura (por fuera de los estándares internacionales).

Respecto a esta segunda represa, el hidrólogo Steven H. Emerman recomienda una moratoria inmediata en su construcción, así como la convocatoria a un panel independiente de expertos internacionales para la evaluación del manejo de relaves en Mirador.<sup>69</sup>



68 La estimación de la extensión de un escurrimiento por una eventual falla de la presa no se basó en ningún cálculo (simplemente consta un dibujo), cuando, de hecho, análisis posteriores consideran que los relaves derramados serán transportados por el río Zamora hasta las cabeceras del río Amazonas.

69 E-Tech-International y Jim Kuipers. *Evaluación de la estabilidad de instalaciones para el manejo de relaves y estimación de los requerimientos de garantías financieras para el proyecto Mirador*. 9 de febrero de 2012.

- Lo descrito evidencia la aplicación instrumentalizada del término *sector estratégico*, en combinación con los conceptos *dominio y potestad del Estado* y *seguridad jurídica*, para imponer intereses económicos y de particulares por sobre los derechos de las comunidades y de la naturaleza.
- Mediante la designación de Mirador como proyecto estratégico, la administración pública, de manera unilateral, sin participación ni consulta a las comunidades afectadas, se ha enfocado en los supuestos ingresos económicos, dejando por fuera una evaluación integral del contexto territorial en el que opera el proyecto, así como la dimensión de sus impactos socioecológicos.
- Tanto el Estado como la empresa han hecho caso omiso del peligro inminente (según análisis científicos) que implica una posible rotura de las piscinas que contienen los desechos tóxicos mineros y su derrame hacia los ríos y comunidades circundantes.
- La apariencia de proyecto imprescindible e irrefutable otorgada a Mirador está operando como una cortina de humo respecto de las mínimas inversiones realizadas por la empresa para minimizar los graves impactos en la naturaleza. Oculta también el aprovechamiento exorbitante que hace la empresa del patrimonio natural del país, en su beneficio particular.



## 4. ¿EXISTE DEBATE EN ECUADOR SOBRE LOS CONCEPTOS INTERÉS PÚBLICO, UTILIDAD PÚBLICA Y SECTORES ESTRATÉGICOS?

El contenido de los conceptos *interés público*, *utilidad pública* y *sector estratégico* relacionados con la minería no han sido tema de debate explícito, sin embargo, algunas argumentaciones y sentencias permiten apreciar interpretaciones al respecto.

Sectores de la sociedad civil han centrado sus cuestionamientos en el modelo de desarrollo, en los sentidos del Buen Vivir/Sumak Kawsay, en la aplicación de los derechos de la naturaleza y en la exigibilidad de los derechos colectivos (consulta, autodeterminación de los pueblos).

Tales problematizaciones fueron impulsadas sobre todo a raíz de la instalación de la Asamblea Constituyente de 2008 (que dio lugar a la Constitución vigente), desde organizaciones sociales (indígenas, campesinas, afroecuatorianas), ecologistas y de otros sectores de la sociedad civil con trayectoria en la lucha por los derechos humanos y la justicia ecológica. Estas actorías no han cesado de alimentar el debate relativo a este cambio conceptual constitucional de carácter civilizatorio, así como de demandar la aplicación de derechos y principios relacionados con los avances constitucionales mencionados.

### 4.1. Respuestas colectivas en defensa de los territorios y de la naturaleza

Específicamente ante la imposición de la intervención minera y sus impactos negativos, son varias las formas mediante las cuales las comunidades han interpuesto sus cuestionamientos y resistencia. A la movilización permanente se suman peticiones de consultas populares locales de carácter vinculante; denuncias ante la administración pública y organismos de control (Contraloría General del Estado, Defensoría del Pueblo), y acciones de protección en el ámbito constitucional, especialmente por falta de consulta, por imposición de servidumbres mineras, por vulneración de derechos humanos y atropellos a los derechos de la naturaleza.

Las movilizaciones contra la presencia de empresas mineras exploratorias iniciaron en 1990, en las provincias de Imbabura, Esmeraldas, Zamora Chinchipe y Morona Santiago.



Estuvieron protagonizadas por comunidades campesinas, afroecuatorianas e indígenas, el movimiento ecologista, población urbana y rural, e incluso autoridades de gobiernos locales, hasta alcanzar, en la actualidad, un nivel de resistencia nacional antiminera.

A continuación se mencionan algunas de las acciones jurídicas relevantes.

#### 4.1.1. Acción de protección por los derechos de la naturaleza en contra del proyecto Mirador

Fue presentada el 15 de enero de 2013 por organizaciones indígenas y campesinas, colectivos y organizaciones ecologistas y de derechos humanos, en contra del ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables, la ministra de Ambiente y el representante de la empresa Ecuacorriente.

La acción fue negada en primera y segunda instancias con el argumento de que la empresa Ecuacorriente ha prevenido, mediante el cumplimiento de actos administrativos, el daño a la naturaleza y su reparación (sentencia de primera instancia)<sup>70</sup> y la inexistencia de vulneración de los derechos de la naturaleza (en el fallo de segunda instancia).<sup>71</sup>

Recogiendo el análisis que realiza Francisco Bustamante sobre estos dos fallos,<sup>72</sup> el juez de primera instancia asimila el concepto del Buen Vivir/Sumak Kawsay al del bien común, el cual tiene que ser alcanzado por el Estado mediante el desarrollo económico sustentable, que en este caso representa la minería operada por la empresa Ecuacorriente.

Respecto a este análisis cabe destacar cómo el juez instrumentaliza los conceptos del Buen Vivir/Sumak Kawsay y del bien común como razón del proyecto minero. Al mantener como premisa incuestionada que el desarrollo económico permitirá el bien común, deja de lado la protección que el Estado debe a las víctimas y sus derechos fundamentales a una vida digna y al agua.



38



70 Sentencia de primera instancia sobre Acción de Protección 17325-2013-0038. Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Quito, citada por Francisco Bustamante.

71 Sentencia de apelación, del 20 de junio de 2013. Sala Civil Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, citada por Francisco Bustamante.

72 Francisco Bustamante, "Derechos de la naturaleza: Análisis crítico de la jurisprudencia constitucional", en *Una década con derechos de la naturaleza*, ed. Adolfo Maldonado y Esperanza Martínez (Quito: Abya Yala, 2019) 111-126.

Desvirtuando la potestad que tiene el Estado sobre los sectores estratégicos, hacia la priorización de la minería por sobre la conservación de la naturaleza (consignada en la Constitución como sector estratégico, interés público y con sus propios derechos), el sistema de justicia mediante estas dos sentencias afirma y reproduce la arbitrariedad con que opera el sector minero, para determinar, por sí solo y sin participación de la población, lo que es o no prioritario para esta.

### *Petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2013*

Ante las negativas descritas, organizaciones de derechos humanos presentaron en diciembre de 2013 una petición sobre el caso Mirador ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se argumentó, entre otras cosas, la falta de motivación en las sentencias, por lo que la acción de protección no cumplió con su objetivo previsto en la Constitución, es decir, no otorgó la tutela de los derechos humanos al agua y a la vida digna, ni de los derechos de la naturaleza.<sup>73</sup> También se sostuvo que las precarias argumentaciones de las sentencias impidieron que temas de trascendencia socio-jurídica en construcción, como son los derechos de la naturaleza y el concepto del Buen Vivir/Sumak Kawsay, cuenten con un adecuado desarrollo.<sup>74</sup>

#### 4.1.2. Precedentes jurídicos en favor de la naturaleza

Existen disputas jurídicas presentadas por colectivos de la sociedad civil, cuyos fallos constituyen jurisprudencia en favor de la naturaleza, como los que se exponen a continuación.

### *Bosque Los Cedros (Imbabura, 2019)*

Acción de protección contra el Ministerio del Ambiente por otorgar el registro ambiental en favor de la empresa ENAMI-EP dentro del bosque Los Cedros, vulnerando así los derechos de la naturaleza. No se acató el art. 407 de la Constitución, que prohíbe todo tipo de minería metálica, en cualquiera de sus fases, en áreas protegidas. Este resultado se obtuvo en segunda instancia.<sup>75</sup> A partir de ello, la Corte Constitucional seleccionó este caso para desarrollar jurisprudencia constitucional vinculante en relación con los derechos de la naturaleza, del agua, del ambiente sano y de la consulta ambiental. Su

<sup>73</sup> Mario Melo y Daniel Vejar, *Petición CIDH n.º 0-2139-13*.

<sup>74</sup> *Ibíd.*

<sup>75</sup> Ecuador Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura, *Juicio n.º 10332201800640*, Segunda instancia, junio de 2019.



sentencia, que prohíbe la minería en el bosque Los Cedros,<sup>76</sup> constituye un invaluable precedente jurídico para la preservación de los bosques protectores del país.

### *Río Piatúa (Pastaza, 2019)*

La sentencia de la Corte Provincial de Pastaza, en segunda instancia, dispuso la paralización de un proyecto hidroeléctrico por el daño causado al río Piatúa. Esta acción de protección fue presentada por la Defensoría del Pueblo de Pastaza y organizaciones indígenas, ecologistas y de derechos humanos en contra del Ministerio del Ambiente, que conculcó el principio de precaución (art. 396 de la Constitución) al extender la licencia ambiental para la actividad minera sin un plan de manejo que contemple las especies en peligro de extinción potencialmente afectadas por el proyecto, contrariando el art. 71 de la Constitución por la vulneración de derechos de la naturaleza, así como el derecho a vivir en un ambiente sano.<sup>77</sup>

### *Páramo de Kimsacocha (Azuay)*

La acción de inconstitucionalidad sobre la decisión administrativa que crea un área recreacional en Kimsacocha fue resuelta favorablemente por la Corte Constitucional por afectar a la naturaleza. Esta acción fue presentada por una asociación agrícola.<sup>78</sup>



40

#### 4.1.3. Acciones de protección por no consultar a los pueblos indígenas

En el contexto de las actividades extractivas, la administración pública no ha desarrollado procesos de consulta a los pueblos indígenas con los estándares exigidos por las dos últimas constituciones (1998 y 2008) ni en los términos de los artículos 15 del Convenio 169 de la OIT y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Más aún, hasta la actualidad no existe una ley sobre consulta, como lo exige la Constitución. Ante esta situación, varias comunidades y pueblos han presentado acciones de protección por tal incumplimiento.

76 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia", en *Caso n.º 1149-19-JP/21*, 10 de noviembre de 2021. [https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/12/sentencia\\_los\\_cedros.pdf](https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/12/sentencia_los_cedros.pdf).

77 Ecuador Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza, *Juicio n.º 16281201900422*, 5 de septiembre de 2019. <https://www.derechosdelanaturaleza.org.ec/wp-content/uploads/2019/08/sentencia-piatua-2da-instancia.pdf>.

78 Ecuador Corte constitucional, "Sentencia n.º 034-16-SIN-CC", en *Caso n.º 0011-13-IN*, 27 de abril de 2016. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=034-16-SIN-CC>.



Uno de estos casos es el de Río Blanco (provincia del Azuay). Las comunidades andinas de Molleturo, de la zona de influencia del proyecto Río Blanco, lograron que en junio de 2018 los jueces sentenciaran la suspensión de las actividades de la empresa minera Junefield.

Con respecto al caso Mirador (provincia de Zamora Chinchipe), tras las declaratorias de servidumbres sobre las tierras campesinas de la zona de influencia de este proyecto, la organización Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador (CASCOMI) presentó en 2015 una acción de protección<sup>79</sup> en contra de la Agencia de Regulación y Control Minero por no haber realizado la consulta a la población indígena y por violación del derecho a la vivienda. La acción fue negada en primera y segunda instancia.<sup>80</sup> En 2019 fue presentada como Acción Extraordinaria de Protección ante la Corte Constitucional y admitida para análisis.

Un caso emblemático es la acción de protección presentada en 2018 por la comunidad indígena A'i Cofán Sinangoe (provincia de Sucumbíos) por 52 concesiones mineras otorgadas de manera inconsulta en su territorio, en las zonas de los ríos Aguarico, Chingual y Cofanes. En las sentencias de primera y segunda instancia se determinó la vulneración de los derechos a la consulta previa, al agua, al medio ambiente sano, a la cultura, al territorio, a los derechos de la naturaleza, y con ello, la revocatoria de tales concesiones. Además, en segunda instancia se ordenó la reparación integral.<sup>81</sup> Estas sentencias fueron seleccionadas por la Corte Constitucional para el desarrollo de jurisprudencia, y en enero de 2022 confirmó la vulneración de derechos determinada en las dos instancias.<sup>82</sup>



## 4.2. Consultas locales vinculantes

En el contexto de la imposición de la política minera por parte de los sucesivos gobiernos, de la conflictividad social generada por las empresas y el gobierno, y ante la ausencia de espacios genuinos de debate, participación y consulta, así como ante los deliberados impedimentos

79 Ecuador Corte Constitucional. *Juicio de Acción de Protección n.º 17371-2018-00394, presentado por la Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador, CASCOMI.*

80 Ecuador Corte Provincial de Justicia de Pichincha Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores, "Sentencia en segunda instancia", en *Juicio n.º 17371201800394*, 7 de junio de 2019. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c5a-455ba-716c-4b20-833c-d399e78af2ca/acto\\_impugnado\\_2085-19-ep-comprimido\(2\).pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c5a-455ba-716c-4b20-833c-d399e78af2ca/acto_impugnado_2085-19-ep-comprimido(2).pdf?guest=true).

81 Ecuador Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, *Juicio n.º 21333201800266*, Segunda Instancia, 16 de noviembre de 2018. [https://drive.google.com/file/d/11B\\_epkIEKOZ6KTM-NE5J-MBIUeCnIIXM/view](https://drive.google.com/file/d/11B_epkIEKOZ6KTM-NE5J-MBIUeCnIIXM/view).

82 Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia n.º 273-19-JP/22* (Consulta previa en la comunidad A'i Cofán de Sinangoe), jueza ponente: Karla Andrade Quevedo, 38.



oficiales para el acceso a la información y a la justicia, surgen iniciativas comunitarias de consulta como mecanismos de defensa del agua, los territorios y las comunidades.

Inicialmente, algunos grupos poblacionales efectuaron consultas comunitarias no vinculantes, pero políticamente lograron visibilizar y legitimar la no intervención minera en los territorios consultados. Uno de estos procesos se realizó en la parroquia Victoria del Portete, provincia de Azuay, en 2011; otra tuvo lugar en la parroquia de Pacto, provincia de Pichincha. En estos dos casos, la población se pronunció en contra de la minería.

A partir de 2019, como se describe a continuación, Ecuador experimentó procesos locales de consultas vinculantes para decidir sobre el tema minero.

#### 4.2.1. Consulta en el cantón Girón

Una primera consulta de carácter vinculante tuvo lugar en el cantón Girón, provincia de Azuay, cuyo páramo (Kimsacocha) y la población circundante han sufrido la constante amenaza de ejecución del proyecto aurífero Loma Larga por parte de la canadiense IMC.

La consulta popular promovida por la prefectura y actores sociales del Azuay se efectuó el 24 de marzo de 2019, cuando el proyecto mencionado estaba próximo a su explotación. Ante la pregunta de si la población estaba de acuerdo o no en que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del sistema hidrológico Kimsacocha, la respuesta fue "no", con el 86,79 % de votación. A pesar del resultado, el gobierno y la empresa difunden y programan actualmente la ejecución del proyecto.



42

#### 4.2.2. Consulta en el cantón Cuenca

Una segunda consulta de carácter vinculante se dio el 7 de febrero de 2021, como iniciativa de consulta popular propuesta por el cabildo popular de Cuenca, que reúne a colectivos y organizaciones de la sociedad civil. El 80 % de la población de Cuenca votó por la prohibición de la minería metálica a gran escala en las zonas de recarga hídrica de cinco ríos del cantón (Yanuncay, Tarqui, Machángara, Tomebamba y Norcay), de acuerdo a delimitaciones técnicas de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (ETAPA).

### 4.2.3. La Corte Constitucional y el debate acerca del interés nacional y la rectoría del gobierno central sobre la minería

En cuanto a las consultas locales vinculantes, la Corte Constitucional juega un papel clave tanto en el reconocimiento y aplicación del derecho a la participación, demandado por la población, como en el contenido y alcance de las consultas.

Tras la primera consulta popular de carácter vinculante, realizada en Girón, Azuay, en la que la población se manifestó mayoritariamente en contra de la minería, más peticiones de consultas populares locales sobre minería fueron presentadas a la Corte Constitucional desde 2019, provenientes de parroquias de Imbabura, Carchi y Azuay. Estas fueron negadas por no reunir requisitos de forma.<sup>83</sup>

Una de las consideraciones de la Corte respecto de las peticiones de consulta es la siguiente:

Esta entidad, como máximo intérprete jurídico de la Constitución, debe determinar si materialmente es posible la realización de consultas populares sobre actividades mineras [...] este pronunciamiento es necesario para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de participación, así como para que esta “actividad económica se desarrolle adecuadamente en el marco de la seguridad jurídica que la Constitución y la ley le establecen”.<sup>84</sup>

A partir de esta aseveración de la Corte Constitucional en cuanto a que la minería debe desarrollarse adecuadamente, es posible entender la serie de requisitos normados por ese organismo, por ejemplo: el no poder preguntar sobre todas las fases de la minería, sino de manera separada; el tener que definir el tipo de minería sobre el que se pretende consultar (pequeña, mediana o gran minería). Mediante estas exigencias formales, la Corte ha limitado el derecho a la consulta popular sobre la conveniencia o no de la minería en sí misma.

83 Ecuador Corte Constitucional, "Dictamen", en *Caso n.º 2-19-CP/19*. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=002-19-DOP-CC>. Ecuador Corte Constitucional, "Dictamen", en *Caso n.º 9-19-CP/19*. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=9-19-CP/19>.

84 *Ibíd.*, 5. Pronunciamiento sobre el petitorio. Consideraciones de la Corte sobre el control constitucional de consultas populares en temas mineros.





- En Ecuador, el debate sobre la minería no se ha centrado precisamente en los conceptos de *utilidad pública*, *sector estratégico* y análogos, sino más bien en el cuestionamiento al desarrollo como término asociado al crecimiento económico extractivo.
- La demanda jurídica de los derechos humanos, derechos colectivos y derechos de la naturaleza enfrenta obstáculos en un sistema de justicia predominantemente convencional y legalista que difícilmente da cabida a las actuales consignaciones constitucionales. Sentencias y resoluciones que niegan tales demandas jurídicas argumentan “el bien común y el interés colectivo” que, mediante la minería, persiguen las actuaciones de la administración pública. Los operadores de justicia asimilan esos términos, así como el Buen Vivir/Sumak Kawsay, al “desarrollo económico sustentable”. Resaltan el cumplimiento de actos administrativos para negar la vulneración de derechos.
- En todo caso, los alegatos de las sentencias dictadas en favor de las comunidades, así como los argumentos de las acciones y *amicus curiae* presentados, constituyen elementos para la necesaria resignificación de los conceptos de *utilidad pública minera* y *sector estratégico*.
- Respecto a las consultas vinculantes demandadas por autoridades locales y sociedad civil, ha surgido al interior de la Corte Constitucional el debate sobre potestades locales vs. “interés nacional minero y rectoría del gobierno central”, presumiendo la Corte que la actividad minera es una finalidad establecida sobre la que la población no puede decidir, de manera directa, si es o no útil para una localidad o para el país. En todo caso, con reparos a las preguntas en este sentido, ha dado lugar a varias consultas locales.

## 5. CONCLUSIONES

### 5.1. La utilidad pública minera, figura normativa enmarcada en el modelo de desarrollo convencional

Los conceptos de utilidad pública y análogos, en general, surgen como parte del lenguaje político-jurídico del modelo de desarrollo convencional, caracterizado por su orientación capitalista antropocéntrica, con fundamentos del derecho liberal-individualista y elementos de colonialismo. En la gestión pública, en la normatividad y las instituciones de la época republicana, se interpreta a la utilidad pública y otros términos equivalentes como verdades irrefutables del desarrollo convencional, en lugar de adecuarse a las conquistas sociales y avances en derechos que constan especialmente en las dos últimas constituciones ecuatorianas. Al contrario, estos han sido instrumentalizados por el poder y aparecen como justificativos para negar acciones colectivas transformadoras.

Específicamente, la interpretación de la minería como actividad de utilidad pública y sector estratégico es una de las mayores expresiones de esa perspectiva convencional que pervive.

### 5.2. Enfoque exclusivamente económico y privatizador de la minería como actividad de utilidad pública

En la perspectiva del desarrollo extractivista y su enfoque exclusivamente económico, la administración pública distorsiona el sentido de la utilidad pública y lo reinterpreta como el sacrificio de la naturaleza y de las condiciones de vida de las comunidades. Esto da como resultado el desmantelamiento de patrimonios naturales y sociales comunes, de interés colectivo para el país. El sector público tampoco considera la dudosa rentabilidad de la minería, desinterés que sugiere la primacía que otorga a los beneficios económicos empresariales.

Así, al constreñir el término *estratégico* a la supuesta renta económica, la administración pública ha permitido, por ejemplo, que la empresa Ecuacorriente se apropiara y destruyera miles de hectáreas de tierras campesinas, contaminara ríos, interviniera en áreas megadiversas y destruyera sitios arqueológicos, con lo cual ha afectado el patrimonio natural y cultural del país.



### 5.3. Interpretaciones constitucionales alternativas al sistema imperante

Las interpretaciones de estos conceptos desde la óptica del desarrollo económico extractivo entran en contradicción con el ancestral concepto del Buen Vivir/Sumak Kawsay, actual propuesta constitucional de transformación civilizadora basada en el reconocimiento de lo colectivo, el respeto y reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, la necesidad de convivir en diversidad y en armonía con la naturaleza, en tanto ejercicio práctico de la plurinacionalidad e interculturalidad. Las acciones sociales de defensa de los territorios y de la naturaleza, así como el debate político actual sobre el “desarrollo”, evidencian esta tensión.

Pese a que la minería como actividad de utilidad pública y sector estratégico es presentada por el poder político como irrefutable e inamovible, el paradigma de crecimiento económico extractivo en que se asientan estos conceptos es permanentemente interpelado mediante la movilización social, la exigibilidad de derechos colectivos, acciones de protección por no consulta, acciones de protección por vulnerar derechos de la naturaleza, o mediante iniciativas locales de consultas vinculantes. Estas últimas evidencian las tensiones entre la rectoría del gobierno central y las potestades de los gobiernos locales, así como la posibilidad de que la población decida si la minería es o no de utilidad para el país.



46

### 5.4. La necesaria reinterpretación del concepto *utilidad pública* y otros equivalentes

Ante las tergiversaciones e instrumentalización que el término *utilidad pública* y otros equivalentes han experimentado desde el poder, surge la necesidad de resignificarlos. Esto no sería posible si tales distorsiones no son visibilizadas, como lo hacen las comunidades y sectores de la sociedad civil al cuestionar al extractivismo como modelo de desarrollo depredador e impuesto.

De ahí la importancia de reinterpretar el término *utilidad pública* a partir de las expresiones sociales, cuyo horizonte y soporte constitucional, al mismo tiempo, sea la realización del Buen Vivir/Sumak Kawsay, en sus significados originales; es decir, la realización de vidas dignas y plurales armónicas con una naturaleza megadiversa de la que depende el ejercicio de la interculturalidad, de los derechos humanos fundamentales y de los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades.



Como parte de este proceso reconstructivo de la utilidad pública, destaca la necesidad de un mecanismo jurídico por medio del cual sea posible rechazar y dejar sin efecto proyectos extractivos que afecten a la naturaleza y sus derechos; a los derechos de las comunidades locales, sus bienes y modos de vida, y a más acervos naturales y culturales nacionales, tal como corresponde a una utilidad pública aterrizada en la realidad pluriversa del país.



Cordillera del Cóndor. Foto: Beth Wald



## BIBLIOGRAFÍA

### Libros, artículos y comunicaciones

- Acosta, Alberto, John Cajas, Francisco Hurtado, y William Sacher. *El festín minero del siglo XXI: ¿Del ocaso petrolero a una pandemia megaminera?* Quito: Editorial Abya Yala, 2020.
- Ávila, Ramiro. "Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano". Informe de Investigación. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3821/1/PI-2012-05-Avila-Evoluci%c3%b3n%20de.pdf>.
- Barragán, Jorge, Carlos Ortiz Y., y Michel Merlyn Z. "Placeres auríferos en el Ecuador". En *Actas del Simposio Internacional sobre Yacimientos Aluviales de Oro*, editado por Herail Gerrard y Michel Fornari, 23-37. La Paz, BO: ORSTOM Editions, 1991. [https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/pleins\\_textes\\_6/colloques2/36196.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_6/colloques2/36196.pdf).
- Bustamante, Francisco. "Derechos de la naturaleza: Análisis crítico de la jurisprudencia constitucional". En *Una década con derechos de la naturaleza*, editado por Adolfo Maldonado y Esperanza Martínez, 105-127. Quito: Abya Yala, 2019.
- Carrión, Andrea. "Las leyes de minería en Ecuador a fines del siglo XIX: La reconfiguración de la propiedad minera". *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* 45 (I semestre, 2017): 95-120.
- Castro, Mayuri. "Ecuador: polémica tras fusión del Ministerio del Ambiente con Secretaría del Agua". *Mongabay: Periodismo Ambiental Independiente en Latinoamérica*. 17 de marzo de 2020. <https://es.mongabay.com/2020/03/ecuador-fusion-ministerio-del-ambiente-senagua-polemica>.
- CEDHU y FIDH. *Intervención minera a gran escala en Ecuador y vulneración de derechos humanos: Caso Corriente Resources Inc.* 2010.
- Chicaiza, Gloria y Beatriz Rodríguez-Labajos. "Cordillera del Cóndor: Frontera límite hacia la gran minería". *Acción Ecológica*. 03 de octubre de 2012. <https://www.accionecologica.org/cordillera-del-condor-frontera-limite-hacia-la-gran-mineria>.
- CIADI. *Ecuador firma el Convenio del CIADI*. 4 de agosto de 2021. <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/ecuador-ratifica-el-convenio-del-ciadi>.





- Ecuador Ministerio del Ambiente. *Diagnóstico del Corredor Sangay-Podocarpus*. Programa de Apoyo al SNAP, Producto I. Julio de 2018. <http://areaecologicayacuambi.gob.ec/wp-content/uploads/2019/07/1.-P1-Diagn%C3%B3stico-del-Corredor-Sangay-Podocarpus-web.pdf>.
- Ecuador Ministerio del Ambiente. *MAE inaugura servicio de atención mediante ventanilla única*. <https://www.ambiente.gob.ec/mae-inaugura-servicio-de-atencion-mediante-ventanilla-unica>.
- Ecuador Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. *Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. <http://areasprotegidas.ambiente.gob.ec/es/info-snap>.
- Ecuador Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Oficio n.º MER-NNR-COGEJ-2020-0150-OF. 27 de mayo de 2020.
- El Universo. "Corte Constitucional se debate entre derechos y competencias en el tema minero". *El Universo*. 15 de junio de 2019. <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/06/15/nota/7378035/corte-se-debate-derechos-competencias-tema-minero>.
- FIDH, CEDHU, Acción Ecológica e INREDH. *Vulneración de derechos humanos y de la naturaleza en la cordillera del Cóndor*. 2016. [https://inredh.org/archivos/pdf/informe\\_cordillera\\_condor.pdf](https://inredh.org/archivos/pdf/informe_cordillera_condor.pdf).
- Josse, Carmen, ed. *La biodiversidad del Ecuador. Informe 2000*. Quito: Ministerio del Ambiente / Ecociencia / UICN, 2001.
- Martínez, Esperanza. *Análisis sobre utilidad pública*. Documento de trabajo. 2020.
- Neill, David. *Inventario botánico de la región de la cordillera del Cóndor, Ecuador y Perú: Actividades y resultados científicos del proyecto, 2004-2007*. Jardín Botánico de Missouri. [www.mobot.org/MOBOT/research/ecuador/cordillera/pdf/EntireSpanishReport.pdf](http://www.mobot.org/MOBOT/research/ecuador/cordillera/pdf/EntireSpanishReport.pdf).
- Neill, David. "Introducción: La cordillera del Cóndor". *Exploración Botánica de la Cordillera del Cóndor, Región de Ecuador y Perú: Actividades y Resultados Científicos del Proyecto, 2004-2007*. Jardín Botánico de Missouri. <http://www.mobot.org/MOBOT/Research/ecuador/cordillera/introduccion.shtml>.
- Vía minera. "¿Por qué volvió el Ing. L. Benalcázar?". 23 de marzo de 2020. <http://www.viaminera.com/poliacutetica.html>.
- Villalba Sevilla, Juan Francisco Fabián. "Estudio comparativo de la cerámica corrugada derivada de contextos domésticos, funerarios y rituales en el valle del Quimi, suroccidente ecuatoriano". Tesis de maestría, Espol FCSH, Guayaquil, 2019. <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/48160>.



## Leyes, documentos legales y sentencias

Ecuador. *Acuerdo Ministerial n.º 066. Instructivo al Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social Establecido en el Decreto Ejecutivo n.º 1040*. Registro Oficial 36. 15 de julio de 2013.

Ecuador Agencia de Regulación y Control Minero. *Resolución n.º 043-DIR-AR-COM-2015. Sustitúyese el Instructivo para la Constitución de Servidumbres*. Registro Oficial 564, 13 de agosto de 2015. <https://vlex.ec/vid/sustituyese-instructivo-constitucion-servidumbres-591420146>.

Ecuador Asamblea Nacional. *Resolución Legislativa: Explotación petrolera de bloques 31 y 43 dentro del Parque Yasuní*. Registro Oficial 106, Segundo Suplemento. 22 de octubre de 2013.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Ecuador Corte Constitucional. "Sentencia". En *Caso n.º 1149-19-JP/21*. 10 de noviembre de 2021. [https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/12/sentencia\\_los\\_cedros.pdf](https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/12/sentencia_los_cedros.pdf).

Ecuador Corte Constitucional. "Sentencia constitucional". En *Acción Constitucional de Protección n.º 03145-18*. 5 de junio de 2018.

Ecuador Corte Constitucional. "Sentencia n.º 034-16-SIN-CC". En *Caso n.º 0011-13-IN*. 27 de abril de 2016. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=034-16-SIN-CC>.

Ecuador Corte Constitucional para el Período de Transición. "Sentencia n.º 001-10-SIN-CC". En *Casos n.º 0008-09-IN y n.º 0011-09-IN (Acumulados)*. <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=001-10-SIN-CC>. Juez constitucional ponente: Dr. Patricio Pazmiño Freire. Jueces constitucionales adherentes: Dr. Edgar Zárate y Dr. Roberto Bhrunis Lemarie.

Ecuador Corte Constitucional. "Dictamen". En *Caso n.º 2-19-CP/19*. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=002-19-DOP-CC>.

Ecuador Corte Constitucional. "Dictamen". En *Caso n.º 9-19-CP/19*. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=9-19-CP/19>.



- Ecuador Corte Constitucional. *Juicio de Acción de Protección n.º 17371-2018-00394, presentado por la Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador, CASCOSMI.*
- Ecuador Corte Constitucional. *Sentencia n.º 273-19-JP/22* (Consulta previa en la comunidad A'i Cofán de Sinangoe). Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.
- Ecuador Corte Provincial de Justicia de Pichincha Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores. "Sentencia en segunda instancia", en *Juicio n.º 17371201800394*. 7 de junio de 2019. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c5a455ba-716c-4b20-833c-d399e78af2ca/acto\\_impugnado\\_2085-19-ep-comprimido\(2\).pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c5a455ba-716c-4b20-833c-d399e78af2ca/acto_impugnado_2085-19-ep-comprimido(2).pdf?guest=true).
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 625. Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras*. Registro Oficial 151, 12 de septiembre de 1997. <http://www.derecho-ambiental.org/Derecho/Legislacion/Reglamento-Ambiental-Actividades-Mineras.html>.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1007*. Registro Oficial 226, Suplemento, 17 de junio de 2020.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1415*. Reglamento General a la Ley de Minería. Registro Oficial 307, 17 de abril de 2001. <https://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Reglamento%20General%20a%20la%20Ley%20de%20Mineria.pdf>.
- Ecuador. *Ley de Minería*. Registro Oficial 695, Suplemento, 31 de mayo de 1991. <http://www.tecnologiaslimpias.cl/ecuador/docs/LEYMINERIA.pdf>.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 24*. Registro Oficial 337, Suplemento, 18 de mayo de 2004. [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_cpccs\\_22\\_ley\\_org\\_tran\\_acc\\_inf\\_pub.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cpccs_22_ley_org_tran_acc_inf_pub.pdf).
- Ecuador. *Mandato Constituyente n.º 6*. Registro Oficial 321, 22 de abril de 2008. [https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10874.Mandato\\_Constituyente\\_6\\_Mine-ro.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/10874.Mandato_Constituyente_6_Mine-ro.pdf).
- Ecuador Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura. *Juicio n.º 10332201800640*, Segunda instancia. Junio de 2019.
- Ecuador Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Pastaza. *Juicio n.º 16281201900422*. 5 de septiembre de 2019. <https://www.derechosdelanaturaleza.org.ec/wp-content/uploads/2019/08/sentencia-piatua-2da-instancia.pdf>
- Ecuador Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos. *Juicio N.º: 21333201800266*, Segunda Instancia. 16 de noviembre de 2018. [https://drive.google.com/file/d/11B\\_epkIEKOZ6KTMNE5J-MBIUeCnI1IXM/view](https://drive.google.com/file/d/11B_epkIEKOZ6KTMNE5J-MBIUeCnI1IXM/view).
- Melo, Mario y Daniel Vejar. *Petición CIDH n.º 0-2139-13. Ref. Abel Marcelino Arpi Bermeo y otros dirigida a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el caso Mirador*. 23 de diciembre de 2013.



## Informes y estudios de impacto ambiental

- Banco Central del Ecuador. *Reporte de minería*. Enero de 2020. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero012020.pdf>.
- Ecuacorriente. *Actualización del estudio de impacto y plan de manejo ambiental de la fase de beneficio proyecto minero de cobre Mirador para la ampliación a 60 kt por día*. 2014.
- Ecuacorriente. *Estudio de impacto ambiental para la fase de exploración*. 2006.
- Ecuacorriente. *Estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental de la fase de explotación a cielo abierto del proyecto minero de cobre Mirador: Ampliación a 60 kt por día*. 2014.
- Ecuador Contraloría General del Estado. *Informe general a la gestión de los Ministerios del Ambiente, de Recursos Naturales No Renovables y otras instituciones relacionadas con los proyectos mineros Mirador y Panantza-San Carlos de las provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago; y al análisis de las responsabilidades sobre los daños ambientales producidos en el sitio Kenkuim (Conguime) del Cantón Paquisha, Provincia de Zamora Chinchipe, por actividades mineras desarrolladas en forma ilegal. DIAPA-0027-2012*. [https://www.planv.com.ec/sites/default/files/informe\\_contraloria\\_mirador.pdf](https://www.planv.com.ec/sites/default/files/informe_contraloria_mirador.pdf).
- Ecuador Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. *Catastro Minero*. 2019.
- Ecuador Ministerio del Ambiente. *Memorando n.º MAE-SCA-2015-0132 y Proceso Administrativo de Calidad Ambiental n.º Z-03-2015*.
- E-Tech International y Consultora Malag. *Informe sobre relaveras de Mirador*. 2018.
- E-Tech-International y Jim Kuipers. *Evaluación de la estabilidad de instalaciones para el manejo de relaves y estimación de los requerimientos de garantías financieras para el proyecto Mirador*. 9 de febrero de 2012.
- Grupo de Países Megadiversos Afines. Like Minded Megadiverse Countries. <https://web.archive.org/web/20091209063803/http://www.lmmc.nic.in/index.php>.

