

## **Memorial Amicus Curiae**

Presentado por:

EDLC - Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente y

MiningWatch Canada

En la Acción por Incumplimiento 0039-10-AN que tramita ante la  
Corte Constitucional del Ecuador

Enero de 2014

## Tabla de Contenidos

Naturaleza del Amicus Curiae o Amigo de la Corte.....	3
Interés del Amicus Curiae.....	3
Solicitud para ser considerado Amicus Curiae.....	4
Estructura del Documento.....	4
Presentación de los hechos.....	5
FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA	
I- Observaciones sobre los fundamentos, características y efectos jurídicos del Mandato Minero.....	7
II- Evidencia del incumplimiento del Mandato Minero.....	12
A. El Ministerio de Minas y Petróleos informó a la Defensoría del Pueblo del Ecuador que dio cumplimiento parcial al Mandato Minero y que los artículos 3° y 4° no han sido ejecutados en su totalidad.....	12
B. Datos recabados por medio de investigación científica; expediente junto a la Defensoría del Pueblo; Auditoría realizada por la Contraloría General del Estado y otros documentos relevantes confirman que las autoridades responsables no dieron cumplimiento integral al artículo 3° del Mandato Minero.....	15
1. El incumplimiento del art.3° en el caso del Proyecto Quimsacocha.....	17
2. El incumplimiento del art.3° en el caso del Proyecto Río Blanco.....	21
3. El incumplimiento del art.3° en el caso del Proyecto Mirador.....	25
4. El incumplimiento del art.3° en el caso del Proyecto S. Carlos.....	27
C. Evidencia del incumplimiento del art.1° del Mandato Minero respecto a la falta de consulta previa.....	28
1. El incumplimiento del art. 1° en el caso del Proyecto Río Blanco.....	28
2. El incumplimiento del art.1° en el caso del Proyecto Mirador.....	30
D. Evidencia del incumplimiento del artículo 4° del Mandato Minero en los casos de acumulación de más de tres concesiones.....	31
III- El incumplimiento del Mandato Minero ofende los principios de legalidad y seguridad jurídica y amenaza el Estado de Derechos y Justicia.....	34
Conclusión .....	38

**Se presenta como *AMICUS CURIAE***

**Señores /Señoras Jueces y Juezas de la Corte Constitucional del Ecuador**

**Acción por Incumplimiento 0039-10-AN conexas a la acción 0033-12-AN**

**El Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente/Environmental Defender Law Center (EDLC)**<sup>1</sup>, organización no gubernamental sin ánimo de lucro con sede en 407 W. Koch St., Bozeman, MT 59715, Estados Unidos y **MiningWatch Canada**, organización no gubernamental sin ánimo de lucro con sede en 250 City Centre Ave., Suite 508, Ottawa, Canada<sup>2</sup>, respetuosamente solicitan a esta Corte Constitucional del Ecuador se les permita su participación como *Amicus Curiae* en la **Acción por Incumplimiento 0039-10-AN conexas a la acción 0033-12-AN** a fin de que se consideren las opiniones aquí expuestas en la resolución de la materia objeto del proceso.

#### **Naturaleza del *Amicus Curiae* o Amigo de la Corte**

El presente documento es presentado por EDLC y MiningWatch Canada en su calidad de *Amicus Curiae* (Amigo de la Corte) en los términos del artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional. El *Amicus Curiae* es un instrumento reconocido por las diversas cortes a nivel nacional, regional e internacional, consistente en la presentación de una opinión ante un tribunal, por parte de terceros ajenos a un litigio en el que se ventilen cuestiones de interés público, con el fin de ofrecer información calificada sobre la materia controvertida.

#### **Interés del *Amicus Curiae***

El EDLC no es parte en este litigio, no obstante ello, dentro de su objeto social se encuentra prevista la asesoría jurídica gratuita, en diversos países alrededor del mundo, a pueblos, comunidades, grupos e individuos que luchan por su derecho a un

---

<sup>1</sup> Se puede encontrar más información sobre EDLC en su sitio Web en <http://www.edlc.org/es>

<sup>2</sup> Se puede encontrar más información sobre MiningWatch Canada en: <http://www.miningwatch.ca/es>

medio ambiente saludable y cuyos derechos humanos están siendo violados o amenazados por proyectos de desarrollo económico de gran escala. En esa situación se encuentran los pueblos y comunidades locales que serán afectados por los proyectos mineros que podrían llevarse a cabo en razón del incumplimiento del Mandato Constituyente No.6, conocido como “Mandato Minero”.

MiningWatch Canada tampoco es parte en este litigio, sin embargo, dentro de su objeto social se encuentra previsto el trabajo sobre la necesidad urgente de una respuesta coordinada ante las prácticas y políticas mineras que dentro y fuera de Canadá, atentan contra la salud, los valores de las comunidades, la calidad del agua y del aire, el hábitat acuático y la vida silvestre. Con competencia técnica y estratégica, a nivel nacional, MiningWatch Canada lleva a cabo y/o apoya el monitoreo, análisis y defensa de situaciones que requieren la modificación del comportamiento de la industria y de quienes toman decisiones públicas.

A través de este memorial, el EDLC y MiningWatch Canada esperan poder contribuir con elementos que le permitan a esta Corte Constitucional profundizar sobre las normas y fundamentos jurídicos que se deberían aplicar a este caso.

### **Solicitud para ser considerado *Amicus Curiae***

Expuesto lo anterior, el EDLC y MiningWatch Canada solicitan respetuosamente a esta Corte Constitucional del Ecuador permita su participación como *Amicus Curiae* y considere las opiniones expuestas en este memorial al resolver las acciones por el incumplimiento Nos. 0039-10-AN y 0033-12-AN.

### **Estructura del Documento**

Luego de una breve descripción de los hechos, este memorial empieza su exposición con algunas observaciones sobre los fundamentos, características y efectos jurídicos del Mandato Constituyente No. 6.

La siguiente sección describe y comenta la evidencia existente que señala que el Mandato Minero no fue cumplido a cabalidad, en particular con respecto a los proyectos mineros que las autoridades gubernamentales hoy consideran *estratégicos*.

En lo sucesivo se argumenta que la falta de cumplimiento del Mandato Minero ofende los principios de legalidad y seguridad jurídica, lo cual atenta contra el Estado de Derechos y de Justicia; punto que necesita ser corregido por este Alto Tribunal.

Este memorial concluye que esta Corte Constitucional del Ecuador tiene una gran responsabilidad al decidir este caso y que lo debe hacer con independencia e imparcialidad, buscando la justicia y el respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades que podrían ser afectados por los proyectos mineros en cuestión.

## **PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS**

El 18 de abril de 2008 la Asamblea Constituyente aprobó el Mandato Constituyente No. 6, conocido como Mandato Minero, el cual fue publicado en el Registro Oficial el día 22 del mismo mes y año.

Como resultado de la ejecución parcial del Mandato Minero, al 9 de junio de 2008, el Ministerio de Minas y Petróleos había revertido hacia el Estado, a nivel nacional, un total de 1.138 concesiones mineras que equivalen a 2'084.024 hectáreas. Según fue publicado por los medios de comunicación, para esa fecha en la provincia del Guayas habían sido archivadas 110 concesiones; en Azuay 210; en Chimborazo 145; en Pichincha 350; en Zamora 119; y en Loja 160. En la provincia de El Oro habían sido archivadas 51 concesiones que estaban en trámite, además de 106 por falta de pago de patentes del 2004 al 2008<sup>3</sup>.

En la Provincia de El Oro, el periódico “Opinión” entrevistó al director provincial de Minas, Jaime Piedra Fernández, quien informó que no necesariamente existiría un potencial minero a ser aprovechado en las áreas caducadas: “La mayor cantidad de áreas están en zonas donde probablemente no se va a encontrar vetas auríferas, cuerpos diseminados o masas de mineralización de gran tamaño...”<sup>4</sup>

En septiembre del 2008 entró en vigencia el nuevo texto constitucional y en enero del 2009 la nueva Ley de Minería.

El 12 de marzo de 2009, por medio del Memorando No. 123-SM-2009, el entonces Subsecretario de Minas y Petróleos, autoridad que quedó como responsable de la ejecución del Mandato Minero, dispuso que las entidades sectoriales del Ministerio

---

<sup>3</sup><http://www.diariopinion.com/local/verArticulo.php?id=41701>

<sup>4</sup>Ídem.

deberían“...e) Continuar con la aplicación de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente No. 6...”<sup>5</sup>

En noviembre de 2009 se promulgó el Reglamento de la nueva Ley de Minería.

Por medio del acuerdo del 31 de agosto de 2011, la Sala de Admisión de esta Corte Constitucional admitió a trámite la demanda N°0039-10-AN.

En junio de 2012 el Ministerio de los Recursos Naturales No Renovables informó en su contestación en este expediente que: “... existen 2.913 resoluciones de archivo, caducidad o extinción de solicitudes y títulos mineros, expedidos por las diferentes autoridades del sector en aplicación de las diversas causales que para el efecto estaban previstas en el Mandato...”.

Sin embargo, el Mandato Constituyente N. 6 **no fue cumplido cabalmente** respecto a una serie de proyectos de grandes empresas, como se ejemplificará a continuación. Es relevante hacer hincapié en las coincidencias entre los proyectos mineros que hoy se anuncian como *estratégicos* y aquellos en que se dejó de cumplir el Mandato Minero.

Según la investigación realizada en 2012 por Martha Moncada Paredes, de la organización ECOLEX: “... en la actualidad, en el país existen al menos 16 grandes proyectos mineros que cubren una superficie de 245.621 hectáreas. Entre estos grandes proyectos, once están en fase de exploración inicial y cinco en fase de exploración avanzada, considerados por el gobierno como estratégicos...”<sup>6</sup> Para mayor claridad, a continuación se reproduce un cuadro extraído de la investigación de Moncada sobre los cinco proyectos en cuestión<sup>7</sup>.

La Agencia de Regulación y Control Minero elaboró un mapa temático en el que se pueden ubicar estos proyectos que ésta denomina *emblemáticos*<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Ministerio de Minas y Petróleos, Memorando N.123SM -2009, suscrito por José Serrano Salgado. El documento consta del expediente de la acción por incumplimiento.

<sup>6</sup> Moncada Paredes, Martha (2012) Minería en el Ecuador. Debate y Perspectivas, página 18, in Indepa, International Alert (2012) Minería ¿Del extractivismo a una nueva era? Disponible en: <http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/03/libro-Mineria.pdf>

<sup>7</sup> Ídem, página 19. Las fuentes de los datos según la autora son: MRNNR 2011 en Sacher y Acosta 2012.

<sup>8</sup> <http://www.arcom.gob.ec/index.php/mapas-tematicos.html>

Nombre del proyecto	Localización	Empresa / País de Origen	Mineral Principal	Inversión estimada (millones dólares)	Número de concesiones y hectáreas concesionadas
Fruta Del Norte	Zamora (Amazonía)	Aurelian Ecuador / Kinross Gold, Canadá	Oro (11'83Moz)	336	39 / 95.145
Mirador	Zamora (Amazonía)	Ecuacorriente China	Cobre (4'99 MT)	10.793	12 / 14.668
San Carlos Panantza	Morona Santiago (Amazonía)	Explorcobres China	Cobre (6'6 MT)	3.391	7 / 19.900
Río Blanco	Azuay (Sierra)	San Luis Minerales, Canadá <sup>9</sup>	Oro (0'519 oz)	804	4 / 5.708
Quimsacocha	Azuay (Sierra)	IamGold Ecuador, Canadá <sup>10</sup>	Oro (1'68 Moz)	8.740	3 / 8.030

## FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

### I. Observaciones sobre los fundamentos, características y efectos jurídicos del Mandato Minero

Antes de analizar la evidencia documental sobre la falta de cumplimiento del Mandato Constituyente No. 6, es de vital importancia examinar algunos puntos relevantes sobre los fundamentos, características y efectos jurídicos de este Mandato.

#### A. Observaciones sobre los fundamentos jurídicos del Mandato Minero

Al ser electa, la Asamblea Constituyente constató que un gran número de concesiones mineras habían sido otorgadas sin ningún criterio legal establecido, lo que podría resultar en daños ambientales y socio-culturales significativos. El Mandato Constituyente No. 6 surge para detener la posibilidad de que esas amenazas lleguen a convertirse en realidad.

El otorgamiento desordenado de las concesiones mineras creció significativamente a partir del año 2000 y fue facilitado por la legislación promulgada en los años 1991,

<sup>9</sup> El proyecto fue vendido a la empresa Junefield, de capitales chinos, en 2013 (adición nuestra).

<sup>10</sup> En 2012 Iamgold vendió el proyecto a la empresa INV Metals, quedando como accionista de la misma. El proyecto pasó a denominarse "Loma Larga" (adición nuestra).

2000 y 2001.<sup>11</sup> Según datos recopilados por Acosta: “La superficie concesionada a grandes corporaciones mineras pasó del 5% en el año 2000 al 16.7% de la superficie territorial total en el 2004 (unos 46.000 km2).”<sup>12</sup>

En ese contexto, se han otorgado concesiones sobre áreas naturales protegidas, bosques protectores y nacimientos y fuentes de agua; proyectos mineros fueron autorizados para iniciar operaciones sin que se haya realizado consulta alguna con las poblaciones afectadas; proyectos mineros no realizaron los obligatorios EIA (Estudios de Impacto Ambiental); concesiones fueron otorgadas por medio de favores ilegales, entre otras irregularidades.

Los distintos artículos del Mandato Minero reflejan las afectaciones ambientales, sociales y culturales que buscó frenar y corregir, por medio de la extinción de las concesiones, la suspensión del otorgamiento de concesiones nuevas, la suspensión de todas las operaciones en curso, entre otras medidas, todas ellas de efecto inmediato y cumplimiento obligatorio.

En su considerando cuarto, el Mandato Minero explica que **existe un marco legal que debe ser respetado, el que condiciona la actividad minera al respeto de los derechos**. Dicho considerando resume los derechos plasmados en distintos tratados internacionales sobre derechos humanos y del derecho ambiental al disponer que:

“...la exploración y la explotación [mineras] estarán condicionadas al cumplimiento estricto de las obligaciones legales, incluidas las concernientes a la preservación del medio ambiente y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y comunidades que se vean involucradas directa o indirectamente por esta actividad...”<sup>13</sup>

Al extinguir las concesiones que afectan los nacimientos y fuentes de agua, el Mandato Minero estableció límites claros a la expansión de la actividad minera, no permitiendo sea realizada en situaciones que amenacen y vulneren el derecho al agua. La protección de los nacimientos y fuentes de agua es una de las medidas indispensables y fundamentales para asegurar el derecho al agua, en cantidad

---

<sup>11</sup> La Ley de Minería de 1991; la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana de 2000 (Ley Trole II); y Reglamento de la Ley de Minería de 2001.

<sup>12</sup> Acosta, Alberto (2009) en Moncada Paredes, Martha (2012). Op. Cit.

<sup>13</sup> Mandato Constituyente N. 6, considerando cuarto.



suficiente y calidad adecuada, necesaria para la vida y la salud, así como para el desarrollo de las actividades agrícolas y las funciones ecológicas.

De igual manera, el Mandato Minero protege el derecho a un medio ambiente saludable al extinguir las concesiones que habían sido indebidamente otorgadas en áreas naturales protegidas y sus áreas de amortiguamiento, o aún sobre bosques protectores.

El derecho a la consulta y a la participación han sido protegidos por el Mandato Minero por medio de su artículo 1°, que extingue las concesiones relacionadas con proyectos que no fueron consultados con los pueblos indígenas y demás poblaciones afectadas. El derecho a la información (que incluye el derecho a que se realice un EIA -Estudio de Impacto Ambiental- de los proyectos de desarrollo a gran escala) fue protegido por el dispositivo que extinguió las concesiones en los casos en que las empresas no habían sometido un EIA a las autoridades ambientales.

Los derechos que el Mandato Minero protege fueron posteriormente plasmados en la Constitución de 2008. Estos derechos son exigibles por su rango constitucional y también debido a que son derechos humanos que el Estado ecuatoriano se comprometió a respetar, proteger y cumplir. Se trata, por ejemplo, del **derecho al debido proceso** (Art. 76°, numeral 1 de la Constitución; Art. 8° y 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); **el derecho a vivir en un ambiente sano** (Art. 66°, numeral 19 de la Constitución; Art. 11° del Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos); **el derecho a ser previamente consultados sobre decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente** (Art. 398° de la Constitución; Artículos 13° y 23° de la Convención Americana); **el derecho al agua** (Art. 32° de la Constitución; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General N. 15 del Comité DESC, Resolución 64/292-2010) de las Naciones Unidas. La actividad minera solamente podrá ser autorizada dentro del marco del respeto de estos derechos humanos.

El incumplimiento del Mandato Minero significa que los derechos que buscó proteger siguen amenazados y, en algunos casos, ya han sido abiertamente violados, como más adelante se ejemplifica.

## B. Observaciones sobre las características del Mandato Minero

Las disposiciones del Mandato Constituyente No. 6 encuentran sustento en el Mandato Constituyente No. 1. El artículo 2º del Mandato Constituyente N° 1, explica que los mandatos constituyentes son:

“...jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos, sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos...”<sup>14</sup>

### **Jerarquía superior a las demás normas**

Tomando en cuenta que el Mandato Minero tiene jerarquía normativa superior a las demás normas, es posible concluir que, de conformidad con el artículo 425º de la Constitución del Ecuador de 2008, éste sigue vigente aun después de la aprobación de la nueva Ley de Minería, una ley ordinaria, en 2009.

Lo anterior se confirma por los actos administrativos de la autoridad responsable del cumplimiento del Mandato Minero, la que siguió ejecutando dicho Mandato concomitantemente a la vigencia de la nueva Ley de Minería, como se detalla a continuación.

En su reciente informe de auditoría sobre el tema, publicado en septiembre de 2013, la Contraloría General del Estado afirmó reiteradas ocasiones que **el Mandato Constituyente No. 6 se encuentra vigente**. Para en que no queden dudas, la Contraloría afirma expresamente que: “... el marco jurídico minero vigente comprende el Mandato Constituyente 6, expedido en abril de 2008, la Constitución de la República del Ecuador de octubre del mismo año, la Ley de Minería de enero de 2009 y el Reglamento Ambiental para actividades mineras en la República del Ecuador de noviembre de 2009...”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Mandato Constituyente N° 1, artículo 2º.

<sup>15</sup> Contraloría General del Estado, informe general 0027-2012 –DIAPA del 24 de septiembre de 2013. Auditoría de aspectos ambientales 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. Página 24.

## **Obligatorio cumplimiento**

De la lectura del previamente citado artículo 2° del Mandato Constituyente N° 1 se colige que el Mandato Minero no permite a la autoridad responsable de su cumplimiento, en este caso el Ministerio de Minas y Petróleos (actual Ministerio de Recursos Naturales No Renovables), decisión alguna sobre si se debe o no dar ejecución a un Mandato Constituyente. No hay discrecionalidad en este caso. Lo anterior se encuentra expresamente reiterado en el Art. 12° del Mandato Minero. Consecuentemente, la omisión de las autoridades del Ministerio de Minas y Petróleos en dar cumplimiento al Mandato Minero resulta ilegal y arbitraria, además de violatoria de los derechos humanos de las poblaciones afectadas por los proyectos mineros.

## **No susceptible de control o impugnación**

El Art. 12° del Mandato Minero excluye, expresamente, cualquier tipo de reclamo, queja, impugnación, amparo, recurso administrativo o judicial respecto de su contenido.

### C. Observaciones sobre los **efectos jurídicos** del Mandato Minero

La Asamblea Constituyente, de acuerdo con los poderes que le fueron conferidos, declaró la extinción, sin compensación económica alguna, de todas las concesiones mineras que se encontraban incursas en una o más de las cláusulas establecidas en dicho instrumento.

El efecto jurídico de la declaración de extinción de las concesiones mineras es que éstas no existen más, quedan insubsistentes. La concesión de derechos mineros es un acto administrativo que, como tal, puede ser revocado unilateralmente, como lo fue respecto de las concesiones a las que se aplicaron las distintas cláusulas del Mandato No. 6.

Adicionalmente, el Mandato Minero estableció que en la revocación de las concesiones mineras no sería posible compensación alguna, ni tampoco algún reclamo administrativo y/o judicial.

Consecuentemente, los actos administrativos que tuvieron lugar en fecha posterior a la publicación del Mandato Minero y que no tomaron en cuenta las determinaciones de dicho Mandato Constituyente carecen de valor, en los términos del artículo 119

Constitucional. En ese sentido, las substituciones de los títulos mineros realizadas en el 2010 referentes a concesiones que estaban incursas en las cláusulas del Mandato Minero son actos que carecen de valor legal. También carecen de valor legal los trámites administrativos de estudios de impacto ambiental relacionados con proyectos cuyas concesiones fueron extintas por orden del Mandato Minero. Igualmente carecen de valor los contratos firmados entre el Estado y las empresas respecto de concesiones a las que se aplica la orden de extinción establecida por el Mandato Minero.

## **II. Evidencia del incumplimiento del Mandato Minero**

Los hechos y documentos que a continuación se describen demuestran que el Mandato Minero no fue cumplido a cabalidad. Se trata de oficios expedidos por las autoridades gubernamentales, resultados de investigaciones científicas, información proporcionada por las empresas, entre otros registros relevantes para la resolución del presente caso.

### **A. El Ministerio de Minas y Petróleos informó a la Defensoría del Pueblo del Ecuador que dio cumplimiento parcial al Mandato Minero y que los artículos 3° y 4° no han sido ejecutados en su totalidad.**

En 2008, en respuesta a la solicitud de asociaciones civiles y movimientos sociales representados por la Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y de la Soberanía (CNDVS), la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) dio inicio al Expediente Defensorial No. 40821. La CNDVS pedía la intervención de la DPE toda vez que distintos proyectos mineros seguían en operación, a pesar de que sus respectivas concesiones mineras estaban incursas en las cláusulas de extinción determinadas por el Mandato Minero. En el referido expediente, la DPE solicitó información sobre el cumplimiento del Mandato Minero a diversas instituciones, en particular al Ministerio de Minas y Petróleos, responsable de la ejecución del Mandato Minero. Las respuestas obtenidas por la DPE evidencian el incumplimiento:

En el Oficio No. 0037-SM-2009-gr-1552 de 4 de febrero del 2009, fecha en que ya se encontraba vigente la nueva Ley de Minería, José Serrano Salgado, entonces Subsecretario de Minas y Petróleos, informó a la DPE que el Ministerio de Minas y Petróleos había declarado: **“... la extinción y la caducidad de las concesiones mineras que se encontraban inmersas en lo establecido en los Artículos 1°, 2°, 5°**

y 6° del mencionado cuerpo legal...”<sup>16</sup> pero que el referido Ministerio aún continuaba “...con el proceso de archivo de las áreas mineras que se encuentren en las causales determinadas en los demás artículos del Mandato Constituyente No. 6...”<sup>17</sup> (el énfasis es nuestro).

Por otra parte, el Ing. Leoncio Galarza Z., entonces Director Nacional de Minería, confirmó mediante Oficio No. DINAMI-ALM-903281 de fecha 7 de marzo de 2009 (igualmente durante la vigencia de la Ley de Minería) **que los Arts. 3° y 4° del Mandato Constituyente No. 6 no han sido ejecutados en su totalidad.** La falta de cumplimiento se debía a que “En las zonas de amortiguamiento y aquellas que afectan nacimientos y fuentes de agua, conforme al que dispone el Mandato Constituyente, serán definidas por la autoridad competente, que en el caso es el Ministerio del Ambiente, por lo que se espera el pronunciamiento respectivo para ser ejecutado por esta Entidad Ministerial...”<sup>18</sup>

El 12 de marzo de 2009, a través del memorando No. 123-SM-2009, José Serrano Salgado orientó a las entidades sectoriales a “... e) Continuar con la aplicación de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente No. 6...”<sup>19</sup>

Sin embargo, como se ejemplificará a continuación, a pesar de que contaba con información oficial y suficiente respecto de la intersección de las concesiones mineras sobre áreas naturales protegidas, bosques protectores y afectación a nacimientos y fuentes de agua, el Ministerio de Minas y Petróleos dejó de ejecutar las determinaciones del Mandato Minero en distintos casos.

Como resultado de lo anterior y de la demás información recabada durante la investigación llevada a cabo en el Expediente Defensorial No. 40821, el 30 de diciembre de 2009, **fecha en que ya se encontraban en vigencia la Ley de Minería, y su respectivo Reglamento,** mediante la Resolución Defensorial No. 79-CNDHIG-Exp No. 40821-2009, página 22, **la DPE recomendó al Ministerio de Minas y Petróleos que:**

---

<sup>16</sup> Ministerio de Minas y Petróleos. Oficio No. 0037-SM-2009-gr-1552 de 4 de febrero del 2009, suscrito por José Serrano Salgado.

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Dirección Nacional de Minería, Oficio No. DINAMI-ALM-903281 de fecha 7 de marzo de 2009, suscrito por Leoncio Galarza.

<sup>19</sup> Ministerio de Minas y Petróleos, Memorando N.123- SM -2009, suscrito por José Serrano Salgado.

“...ejecute lo dispuesto en el Mandato Constituyente No.6, de acuerdo a lo previsto en sus Arts. 11 y 12, y que ponga énfasis principalmente en lo dispuesto: a) En el Art.1, en lo relativo a la consulta previa ambiental y específica para comunidades indígenas; b) En el Art.3, en lo relativo a bosques protectores y sus zonas de amortiguamiento definidas por autoridad competente, así como aquellas que afecten a nacimientos y fuentes de agua; c) En el Art.4 relativo al acaparamiento de hectáreas mineras por una misma persona natural, su cónyuge, persona jurídica o sus empresas vinculadas en número mayor de 3, y d) En los Arts. 6 y 10. **Se recomienda también** tomar especial atención a las concesiones otorgadas a las empresas que la CNDVS ha denunciado estarían incursas en los casos descritos en el mandato minero y que son: Corriente Resources Inc y sus vinculadas (Explorcobres, Ecuacorriente y Minas Mine), Kinross Gold Corporation y su vinculada (Aurelien Ecuador S.A.), Lowell Mineral Exploration y sus vinculadas, IAMGOLD y sus vinculadas, International Minerals Corporation – IMC y sus vinculadas (EMC y San Luis Minerals), Copper Mesa Mining Corporation y su vinculada Ascendant Copper Ecuador, Salazar Resources y su subsidiaria Curimining S.A. y Ecuadorgold, así como cualquier otra subsidiaria de dichas empresas; del mismo modo poner énfasis a las concesiones que conforman los siguientes proyectos mineros: a) Provincia de Imbabura: Proyecto Junín; b) Provincia de Pichincha: Proyecto Rumiñahui; c) Provincias de Bolívar y Los Ríos; Proyecto Curipapamba; d) Provincia de Chimborazo: Proyecto en Pallatanga; e) Provincia de Azuay: Proyecto Quimsacocha, Chaucha, Río Blanco y Gaby y la actividad minera de la zona de San Gerardo; l) Provincia de Morona Santiago: Proyectos Panantza- San Carlos y Méndez; y g) Zamora Chinchipe: Proyectos Mirador, Mirador 1, Fruta del Norte y Cónдор.”<sup>20</sup>

No obstante la recomendación de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Minas y Petróleos **no ejecutó** lo dispuesto en el Mandato Constituyente N° 6 en su totalidad y mucho menos respecto a las empresas que habían sido expresamente mencionadas en la denuncia a la DPE. El presente memorial presenta a continuación ejemplos del referido incumplimiento.

---

<sup>20</sup> Defensoría del Pueblo del Ecuador, Resolución Defensorial No. 79- CNDHIG-Exp No. 40821-2009, página 22.

B. Datos recabados por medio de investigación científica; expediente junto a la Defensoría del Pueblo; Auditoría realizada por la Contraloría General del Estado y otros documentos relevantes confirman que las autoridades responsables no dieron cumplimiento integral al artículo 3° del Mandato Minero.

El artículo 3° del Mandato Minero establece disposiciones claras, expresas y exigibles respecto a los casos en que se declararon extintas las concesiones mineras:

“Artículo 3°- Se declara la extinción, sin compensación económica alguna, de las concesiones mineras otorgadas al interior de áreas naturales protegidas, bosques protectores y zonas de amortiguamiento definidas por la autoridad competente, y aquellas que afecten nacimientos y fuentes de agua.”

No obstante lo anterior, los datos recabados por diferentes instituciones demuestran que las autoridades responsables de la ejecución del Mandato Minero no dieron cumplimiento a la orden expresa del artículo 3° en todos los casos debidos. La investigación sobre minería en los páramos ecuatorianos realizada por Velástegui<sup>21</sup> para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es uno de los documentos donde se señalan claramente estos fallos. Dicho estudio comparó los datos anteriores a la aprobación del Mandato Minero con aquellos del catastro minero de 2009 y concluye que el Mandato Minero no fue cumplido cabalmente.

Velástegui señala que en 2008 el 40.46% de las áreas de páramos de Ecuador estaban concesionadas para minería. Con la implementación parcial del Mandato Minero hubo una reducción considerable de la superficie concesionada. Sin embargo, los resultados indican aún quedan concesiones minerales vigentes que afectan el 12.53% de los ecosistemas del páramo de Ecuador. El referido estudio informa que:

“Para la definición del nuevo Catastro Minero del 2009, el cumplimiento del Mandato N° 6 y de este mandato de extinción de concesiones mineras en áreas protegidas y bosques protectores, debió ser estricto. Sin embargo, de la información oficial solicitada para la realización de este estudio preliminar, no es posible conocer cuáles fueron los procedimientos o criterios empleados para aplicar el Mandato 6, **identificándose que persisten áreas mineras sobre dos**

---

<sup>21</sup> Velástegui, Alexandra (2010) Análisis Geoespacial y Estadístico Preliminar de la Actividad Minera en los Páramos del Ecuador. Memoria Técnica en PNUMA; GEF; CONDESAN; ECOCIENCIA. Proyecto Páramo Andino. Conservación de la Diversidad en el Techo de los Andes.

**unidades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y varios bosques protectores...**<sup>22</sup>

La investigación realizada por Velástegui recomienda que todas las superficies de páramos concesionadas a empresas mineras en Ecuador: "...por ubicarse en ecosistemas protegidos por su fragilidad, deben ser excluidas del Catastro Minero.... en aplicación estricta del Mandato Minero y lo que dictaminan los preceptos constitucionales que definen al páramo como ecosistema frágil que debe ser protegido y sobre la proscripción de actividades extractivas en áreas protegidas (Art. 406 y 407)."<sup>23</sup>

El referido estudio concluye que la minería debe ser totalmente prohibida en áreas de páramo, toda vez que pone el riesgo el equilibrio hídrico que proporcionan esos ecosistemas. El estudio explica que: "La desaparición de la capacidad hidrofílica del suelo de los páramos hará, en pocas palabras, que haya un exceso de agua que erosiona los mismos suelos de páramo en épocas lluviosas y baja de manera tumultuosa y lodosa hacia abajo, mientras que en épocas secas simplemente no habrá el líquido vital."<sup>24</sup>

Según datos del estudio en cuestión, en el Bosque Protector Molleturo-Mollepungo existen 18 áreas mineras, las que ocupan 10.494 hectáreas, casi el 25% de las 42 mil hectáreas de bosques protectores que contienen ecosistemas de páramo y que siguen indebidamente concesionadas a las empresas mineras en Ecuador<sup>25</sup>.

Lo anterior se confirma y complementa con los datos de la investigación realizada por Moncada Paredes en 2012, quien informa: "...del total de las áreas de concesión minera, 53 mil hectáreas están sobrepuestas en áreas naturales protegidas. Dentro de los bosques y la vegetación protectora, las concesiones mineras cubren 172 mil hectáreas y más de 144 mil hectáreas de la superficie concesionada para minería se extienden sobre áreas de páramo, cuyo aporte es fundamental para el abastecimiento de agua..."<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup>Ídem, página 7. Énfasis añadido.

<sup>23</sup>Ídem, página 23.

<sup>24</sup>Ídem, página 35

<sup>25</sup>Ídem, página 23.

<sup>26</sup> Moncada Paredes, Martha (2012), Op. Cit. página 17.



## 1. El incumplimiento del artículo 3º en el caso del Proyecto Quimsacocha

El proyecto minero Quimsacocha está situado unos 30 km al suroeste de la ciudad de Cuenca, en la provincia del Azuay. Cuando entró en vigencia el Mandato Minero, el proyecto minero Quimsacocha pertenecía a la empresa de capitales canadienses Iamgold e incluía cuatro concesiones mineras: Cerro Casco, Río Falso, Cristal y San Martín, sobre un área de aproximadamente 9.497 hectáreas, incluyendo lagunas de alta montaña<sup>27</sup>.

El proyecto está ubicado en un rango de altitud que va de 3.500 a 3.900 msnm y la mayor parte de las concesiones corresponden a cobertura de páramo típico de los Andes centrales ecuatorianos, en donde se encuentran nacimientos y fuentes de agua. Las concesiones afectan igualmente la Zona de Bosque y Vegetación Protectora. A pesar de lo anterior, el Ministerio de Minas y Petróleos dejó de cumplir lo determinado en el artículo 3º del Mandato Minero en este caso.

La evidencia de que el proyecto minero Quimsacocha afecta bosques protectores, nacimientos y fuentes de agua puede ser encontrada en documentos oficiales, tales como el informe de inspección técnica elaborado por la Comisión Especial para Autorización de Concesiones Mineras en el Patrimonio Forestal y Bosques y Vegetación Protectores del Estado en 2001<sup>28</sup>.

De acuerdo con las conclusiones de este informe, en las áreas mineras Cerro Casco y Río Falso: "...la vegetación es característica de un ecosistema de páramo con condiciones ambientales severas...".<sup>29</sup> El informe destaca: "**...las áreas mineras se encuentran dentro del Patrimonio Forestal del Estado y Bosques y Vegetación Protectores...**" que son ecosistemas de alta sensibilidad y fragilidad<sup>30</sup>.

Lo anterior se confirma por medio del expediente en el que la empresa solicita la concesión del título minero referente al área Río Falso. En ese expediente se encuentra el memorándum 101577-1 DIREMIA, de la Dirección Regional de

---

<sup>27</sup> Iamgold (2009) *Quimsacocha Gold Project, Azuay Province, Ecuador*. NI- 43-101 *Technical Report*. Disponible en: <http://www.sedar.com/>.

<sup>28</sup> Comisión Especial para Autorización de Concesiones Mineras en el Patrimonio Forestal y Bosques y Vegetación Protectores del Estado (2001) informe de inspección técnica. El informe se encuentra adjunto al expediente de la acción por incumplimiento No. 0039-10-AN.

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> Ídem. Énfasis añadido.

Minería del Azuay, suscrito por la Ing. Guadalupe Herdoiza, entonces Jefe del Servicio Técnico y Catastro Minero Regional, en el cual se informa que las áreas mineras denominadas Río Falso y Cerro Casco se encuentran dentro de la zona protegida de la cuenca del Río Paute.

La zona protegida en cuestión se denomina “Bosque y Vegetación Protectora Yanuncay e Irquis” y ocupa un área de 33.426.17 hectáreas. El área fue declarada protegida en 1985 por la Dirección Nacional Forestal y el Instituto Nacional Ecuatoriano de Recursos Hídricos INERHI<sup>31</sup>.

La empresa confirma la afectación del área protegida, así como de nacimientos y fuentes de agua en su Informe Técnico NI-43-101, presentado a las autoridades canadienses, en el que afirma: “El proyecto está ubicado en el área de bosque y vegetación protegidas de la Cuenca del Río Paute, la que forma las micro-cuencas de los ríos Yanuncay e Irquis”<sup>32</sup>. En el mismo Informe Técnico es posible observar, por medio de la figura 17.18<sup>33</sup> (reproducida abajo) que la mina se ubica dentro del área de Bosque y Vegetación Protectora Yanuncay e Irquis. El área de bosque protegida está identificada con trazos diagonales en color verde.

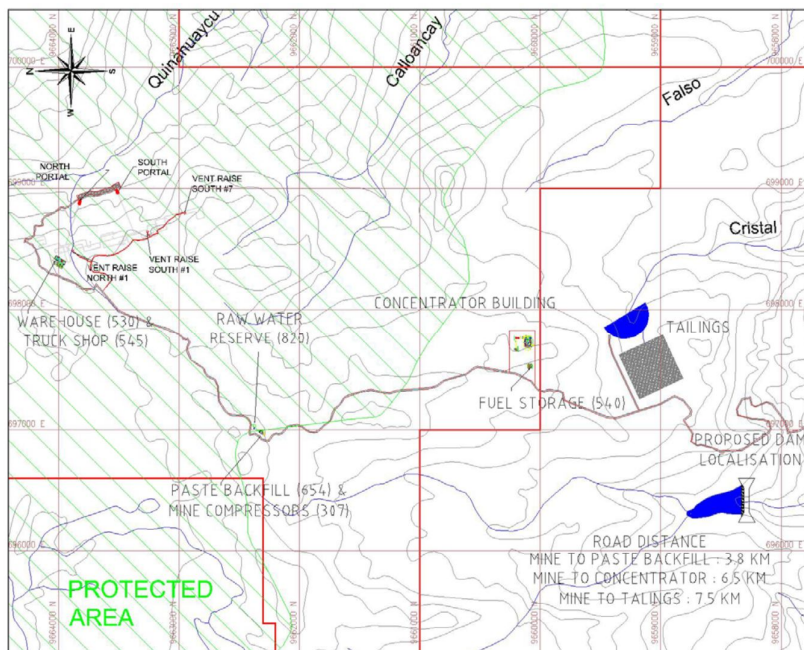


Figura presentada por Iamgold a las autoridades canadienses en el Informe Técnico NI-43-101

<sup>31</sup> Acuerdo ministerial 292, publicado en el suplemento 255 del Registro Oficial del 22 de agosto de 1985.

<sup>32</sup> Iamgold (2009). Op.cit, página 35. La empresa aclara que las concesiones “Cristal” y San Martín” están ubicadas fuera del área protegida. Traducción y resaltado nuestros.

<sup>33</sup> Ídem, página 138.

La afectación de los nacimientos y fuentes y de agua es innegable en este caso. En el sistema hidrológico de Quimsacocha nacen tres grandes ríos: Tarquí, Yanuncay y Rircay. En los humedales de Quimsacocha se originan vertientes de aguas superficiales y subterráneas, las que drenan y forman once importante micro-cuencas: Rircay, Zhuruca, Alumbre-Cristal, Falso, Chorro, Calluancay-Portete, Quinuahuaycu-Irquis, San Agustín, Tutupali, Zhucay y Bermejós-Yanuncay. Los ríos Rircay, Tarquí y Yanuncay se forman a partir de las aguas de estas once micro-cuencas.

Lo anterior se confirma a través de los informes técnicos presentados por la empresa. En el Informe Técnico NI-43-101 –citado con anterioridad-, la empresa informa: “Quimsacocha se encuentra en la cabecera de varios ríos que drenan hacia el sureste, al norte y al sur...Se identificaron tres principales sistemas de drenaje cerca del Quimsacocha: drenaje al sureste: Río Irquiz comenzando en la cabecera como Quebrada Quinuahuaycu, y Río Portete a partir de cabecera Calluancay; drenaje al sur: Río Zhuruca, Qda. Falso, y Qda. Cristal; drenaje al norte: río Bermejós...”<sup>34</sup>. La empresa también afirma que el río Quinuahuaycu, afluente del río Irquis-Tarquis será el más afectado por este proyecto.

Por su parte, en el informe más reciente entregado a las autoridades canadienses por la empresa INV Metals (actual propietaria del proyecto) se informa que: “**El proyecto queda dentro de un bosque protegido y se encuentra en el área de drenaje de tres ríos que son utilizados para fines domésticos y agrícolas aguas abajo...**”<sup>35</sup>

El hecho de que el proyecto minero Quimsacocha afecta nacimientos y fuentes de agua es también documentado por el reciente estudio realizado por el BRGM, (Bureau de Recherches Géologiques et Minières),<sup>36</sup> o servicio geológico francés, a solicitud de ETAPA, la Empresa Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Cuenca. El informe de BRGM explica que uno de los riesgos del proyecto minero Quimsacocha es “...**la presencia a pocos kilómetros de**

---

<sup>34</sup>Idem, página 143. Traducción nuestra.

<sup>35</sup> INV Metals (2012) *Technical Report on the Quimsacocha Project, Azuay Province, Ecuador. NI 43-101 Report*. Página 15, Traducción y resaltado nuestros. Disponible en <http://www.sedar.com/>

<sup>36</sup>Blanchard F.;Gutiérrez A. (2013). Asesoramiento técnico científico a la municipalidad de Cuenca (Ecuador) y el i. Concejo cantonal, sobre la temática de las aguas y los impactos ambientales de la posible actividad minera. 133 p.; 28 ill; 3 an. Informe final BRGM/RC-62354-FR

**una gran área de alta vulnerabilidad, de humedales y lagunas, con posibilidad de comunicación hidrogeológica,** a pesar de la diferencia de elevación entre las lagunas y los trabajos de la futura mina subterránea...<sup>37</sup>. Sobre las aguas superficiales, el informe de BRGM explica que: “Una parte de la zona se define como un antiguo volcán cuya caldera debido a la topografía y la alta precipitación almacena aguas superficiales. Algunas lagunas se encuentran y **varios arroyos tienen su origen en este reservorio natural. La red hidrográfica está densa...**”<sup>38</sup>

Es importante notar que en el informe presentado en 2012 a las autoridades canadienses, la empresa INV parece tener preferencia por desarrollar la mina a cielo abierto y no la subterránea<sup>39</sup>. Esta última opción había sido definida en el informe presentado por Iamgold en el 2009 en Canadá<sup>40</sup>. Las consecuencias al desarrollarse la minería a cielo abierto en una región de páramos serían catastróficas. Según el estudio de BRGM “... **la mina a cielo abierto en un contexto ecológico sensible como el páramo debe ser totalmente prohibida...**”<sup>41</sup>

Esa también es la opinión de otros estudios sobre el tema como el realizado por Eduardo Guerrero<sup>42</sup>, consultor del Proyecto “Páramo Andino”, quien examinó las implicaciones de la minería en los páramos de Colombia, Ecuador y Perú. Guerrero propone se debe excluir o restringir al máximo la minería en los páramos andinos debido a que: “... Los páramos andinos son cabeceras de cuencas y prestan servicios ecosistémicos fundamentales en términos de provisión de agua y regulación de caudales que benefician a millones de personas; Las comunidades locales que habitan las altas montañas andinas han desarrollado tradicionales modos de vida que dependen de los servicios ecosistémicos del páramo; Ante la disminución de los glaciares andinos, los páramos adquieren mayor importancia como fuentes y reguladores de agua. Los ecosistemas de páramo son frágiles y de baja resiliencia. El

---

<sup>37</sup> Idem, página 63.

<sup>38</sup> Idem, página 66.

<sup>39</sup> INV Metals (2012) Op.Cit., página 9: “Although the shallow depth of the mineralized zone at the Quimsacocha deposit makes it amenable to either open pit or underground mining methods, RPA considered the open pit mining scenario more appropriate as the basis for the current Mineral Resource estimate”.

<sup>40</sup> Iamgold (2009) *Quimsacocha Gold Project, Azuay Province, Ecuador. NI- 43-101 Technical Report.*

<sup>41</sup> Blanchard F. ;Gutierrez A. (2013).Op. Cit, página 71.

<sup>42</sup> Guerrero, Eduardo (2008). Implicaciones de la Minería en los Páramos de Colombia, Ecuador y Perú. Resumen Ejecutivo. Disponible en: [http://www.paramo.org/dvd/Paramo%20Andino%20coordinaci%C3%B3n/Componente%202/2D.%20Norma%20de%20Conducta/Resumen%20Ejecutivo%20Mineria%20&%20Paramos%20\(Versi%C3%B3n%201\).pdf](http://www.paramo.org/dvd/Paramo%20Andino%20coordinaci%C3%B3n/Componente%202/2D.%20Norma%20de%20Conducta/Resumen%20Ejecutivo%20Mineria%20&%20Paramos%20(Versi%C3%B3n%201).pdf)

páramo no es un sistema biogeográficamente continuo sino que está distribuido en pequeñas áreas aisladas en las altas montañas, que funcionan a manera de islas y archipiélagos, lo cual incrementa su vulnerabilidad frente a actividades humanas intensivas...»<sup>43</sup>

En años recientes la empresa minera regresó al Estado 3.200 hectáreas de las concesiones, quedando el proyecto minero en cuestión con 9.000 hectáreas mineras distribuidas en tres concesiones (Cerro Casco, Río Falso y Cristal). Los títulos referentes a estas concesiones fueron sustituidos ilegalmente, el 21 de mayo de 2010. Esta sustitución es ilegal debido a que, como quedó comprobado, esas concesiones afectan bosques protectores más los nacimientos y fuentes de agua, lo cual implicó su extinción de acuerdo al artículo 3° del Mandato Constituyente No. 6.

Es importante resaltar que la pequeña disminución en el área del proyecto no elimina, ni tampoco disminuye significativamente los impactos de ese emprendimiento de gran escala sobre nacimientos y fuentes de agua. Tampoco resuelve la ilegalidad y la arbitrariedad de la falta de cumplimiento del Mandato Minero.

## **2. El incumplimiento del artículo 3° en el caso del Proyecto Río Blanco**

El proyecto minero Río Blanco es otro caso en el que Ministerio de Minas erróneamente dejó de aplicar el artículo 3° del Mandato Minero. El proyecto Río Blanco pertenecía a la empresa San Luís Minerales (SLM), filial de la Canadiense *International Minerals Corporation* (IMC) antes de ser vendido en el 2012 a la empresa de capitales chinos Junefield.

Como se describirá a continuación, la sobreposición del proyecto Río Blanco con el Bosque Protector Molleturo–Mollepungo y el Parque Nacional Cajas se confirma a través de una serie de documentos oficiales<sup>44</sup>. Esta información estaba totalmente disponible al momento en que fue aprobado el Mandato Minero.

Con relación al Bosque Protector, la empresa informa en su Estudio de Impacto Ambiental que posee, desde el 2002, el respectivo certificado de intersección:

---

<sup>43</sup> Ídem, página 8.

<sup>44</sup> Desde junio de 2013 la zona del proyecto Río Blanco junto con el proyecto Quimsacocha se encuentra dentro del área de reserva de la biosfera declarada por la UNESCO.

“4.3 ESTADO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL De conformidad con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Título I, Capítulo II, **parte de la superficie del proyecto Río Blanco se ubica dentro de la categoría de los Bosques y Vegetación Protectores, específicamente en la zona denominada del Bosque Protector de Molleturo - Mollepungo.** El 30 de octubre de 2002, San Luis Minerales S.A. solicitó un Certificado de Intersección con el Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas, Patrimonio Forestal del Estado y Bosques y Vegetación Protectores de las concesiones que conforman el Proyecto. Dicho certificado fue emitido el 22 de noviembre de 2002, **confirmando que el área del proyecto tiene intersección con el Bosque Protector denominado “...Molleturo – Mollepungo”.** Se cuenta además con los certificados de intersección de cada una de las áreas que involucran el Proyecto Río Blanco...”<sup>45</sup>

La afectación del Parque Nacional Cajas también queda evidente en del informe elaborado en 2007 por la Empresa Municipal de Teléfonos, Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Cuenca (ETAPA) – Corporación Municipal Parque Nacional Cajas, empresa municipal responsable de la administración, manejo, regulación y control de esa área protegida. Una de las constataciones de ETAPA, al analizar el EIA presentado por SLM/IMC fue: “Del contenido del estudio y los mapas anexos no sabemos por qué razón la Compañía no hace constar el límite del Parque Nacional Cajas, y establece un límite del Proyecto con la Comunidad que no es el real, afectando de esta manera al Área Protegida en una superficie aproximada de 615 hectáreas; así mismo la concesión minera de acuerdo a los mapas y gráficos presentados y comprobados con el Sistema de Información Geográfico del Parque, **se desprende que la concesión afecta al Parque en una superficie aproximada de 79,5 hectáreas...**”<sup>46</sup> El informe de ETAPA recomienda que la Procuraduría del Municipio tome las acciones legales pertinentes a fin de revertir todos los actos administrativos (títulos mineros, concesión, estudio) que afectan la integridad del Parque Nacional Cajas.

Esta información se confirma y complementa a través del memorando No. 019-DIREMIA-STCM-200S, de fecha 8 de febrero del 2008, suscrito por el Ingeniero Jaime Ampuero Franco, del Servicio Técnico y catastro minero de la Coordinación Regional Cuenca del entonces Ministerio de Minas y Petróleos a la Directora

---

<sup>45</sup> IMC; Terrambiente (2011) Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Minero Río Blanco Fase de Explotación. Capítulo 4, página 8. Énfasis Añadido.

<sup>46</sup>2007-01177-CMPNC, pág. 2

Regional de Minería del Azuay (E). El referido memorando señala en sus conclusiones que según el Catastro Minero de la DIREMIA, **el proyecto Río Blanco se encuentra casi en su totalidad dentro del Bosque protector Molleturo-Mollepungo y que alrededor de 36 hectáreas mineras que corresponden a la concesión CANOAS 1, código 100262, se encuentran dentro de Parque Nacional Cajas**<sup>47</sup>.

Tal como se ratifica con el oficio Nro. MAE-CGJ-2012-0175, remitido por el Ministerio del Ambiente a la DPE en fecha 26 de marzo de 2012, en el ámbito del Expediente Defensorial No. 54011-DNPrt-2011-JMR y suscrito por la abogada Fabiola Checa Ruata, Coordinadora General Jurídica, **las cuatro concesiones de SLM/IMC**, es decir San Luis A2 (código 100160), Canoas (código 3491.1), Canoas 1 (código 100262) y Miguir (código 100666), **tienen intersección con el Bosque Protector Molleturo-Mollepungo**.

A la vez, dentro del mismo Expediente Defensorial 54011 consta que el Ministerio del Ambiente ha requerido a la empresa San Luis Minerales mediante oficio Nro. MAE-DNPCA-2012-1090 de 30 de julio de 2012, el certificado de viabilidad ambiental para la fase de beneficio del proyecto Río Blanco, **por encontrarse en intersección con el Bosque Protector Molleturo-Mollepungo**.

Además, es evidente que las concesiones mineras de SLM/IMC afectan el área de amortiguamiento del Parque Nacional Cajas, toda vez que colindan con el mismo, como se puede observar en los mapas que se encuentran en el Estudio de Impacto Ambiental.

De lo anterior se concluye que las cuatro concesiones otorgadas a SLM/IMC en áreas que se sobrepone al Bosque Protector de Molleturo-Mollepungo, así como al Parque Nacional Cajas y su área de amortiguamiento, fueron declaradas extintas por la Asamblea Constituyente, por medio del mandato No. 6, en 22 de abril de 2008, por encontrarse incursas en el artículo 3°. Las cuatro concesiones de SLM/IMC debieron regresarse al Estado, pero no lo fueron. Está así, evidenciado el incumplimiento del Mandato Minero.

---

<sup>47</sup>Esta información fue proporcionada a la DPE en el Expediente No. 54011-DNPrt-2011-JMR, junto con el oficio No. 104-VM-2012 del 20 de enero de 2012, de autoría del actual Viceministro de Minas del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.

Es importante resaltar, que una vez intervenida, la vegetación de páramo pierde irreversiblemente sus funciones de retención de agua. Ello queda claro del análisis realizado por el BRGM respecto del EIA del proyecto Río Blanco.

Según explica el informe del BRGM, la empresa informó en su EIA que: ***“La zona del proyecto, y específicamente del área de implantación de mina y facilidades corresponde a una zona de páramo herbáceo únicamente. El área de remoción de cobertura vegetal se ha calculado en aproximadamente 20 ha...”***<sup>48</sup>La empresa propuso remover la vegetación en esa área y almacenarla para la rehabilitación del sitio al cierre de la mina: *“... en este sector la remoción de cobertura vegetal deberá ser realizada por medio de recate de vegetación en forma de champas. Estas serán depositadas en sitios adecuados, de baja pendiente, sin interrumpir flujos de agua superficiales, y en manera de stock para su posterior uso en la revegetación de los sitios cercanos de afectación...”*<sup>49</sup>Sin embargo, el BRGM cuestionó la eficacia de tal medida debido a que *“... De acuerdo con la literatura, todas las perturbaciones del suelo y de la vegetación asociada **resultan en una pérdida permanente de la estructura y la pérdida de funciones (infiltración y retención de agua)**”*<sup>50</sup>El informe del BRGM reitera que ***“Está claro que la cuestión de la irreversibilidad de los impactos en ciertas áreas (pérdida de las funciones del páramo) es importante y más en este caso...”***<sup>51</sup> y cuestiona si no habría alternativas más adecuadas.

En resumen, el proyecto minero Río Blanco afecta irremediablemente ecosistemas fundamentales para la protección de los recursos hídricos de la región. Esta es una razón de gran peso para la extinción de las concesiones de SLM/IMC con base al Artículo 3° del Mandato Minero.

En este caso también existe una violación flagrante al Art. 407 constitucional, donde se prohíbe expresamente la explotación de recursos extractivos en áreas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como es el caso del Parque Nacional Cajas.

---

<sup>48</sup>Blanchard F.; Gutierrez A. (2013).Op. Cit, página 45.

<sup>49</sup>Ídem

<sup>50</sup>Ibid.

<sup>51</sup>Ibid., página 48.



### 3. El incumplimiento del artículo 3° en el caso del Proyecto Mirador

El incumplimiento del artículo 3° del Mandato Minero respecto del proyecto Mirador ha sido ampliamente documentado por la Contraloría General del Estado, en su auditoría de aspectos ambientales 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. Los resultados de la referida auditoría se encuentran plasmados en el Informe General 0027-2012, de la DIAPA, Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental, aprobado el 24 de septiembre de 2013<sup>52</sup>.

El informe de la auditoría está suscrito por el Ing. Paúl Noboa León, Director de Auditoría de Proyectos y Ambiental. Uno de los objetivos de la auditoría fue “Verificar el cumplimiento de la Legislación vigente en las actividades mineras desarrolladas...”<sup>53</sup>. Entre las observaciones y conclusiones del informe de la Contraloría se destacan las que se sintetizan a continuación:

La auditoría identificó que las concesiones mineras Mirador 1 Este, Curigem 18 Este, Mirador 2 Este y Curigem 19 Este, referentes al proyecto Mirador, claramente sobreponen al Bosque Protector Cordillera del Cóndor, en un área de 1.447.<sup>54</sup>

A pesar de lo anterior, el Ministerio del Ambiente emitió a la empresa un certificado indicando que no había intersección de las concesiones del Proyecto Mirador con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques Protectores y Patrimonio Forestal del Estado<sup>55</sup>.

En detrimento de lo que fue ordenado por el artículo 3° del Mandato Minero respecto a la extinción de las concesiones mineras otorgadas al interior de bosques protectores, las áreas mineras Curigem 19 Este, Curigem 18 Este, Mirador 1 Este y Mirador 2 Este: “... se encuentran dentro del Bosque Protector Cordillera del Cóndor,

---

<sup>52</sup>Contraloría General del Estado, informe general 0027-2012 –DIAPA de 24 de septiembre de 2013.

<sup>53</sup>Ídem, página 3.

<sup>54</sup>Ídem, páginas 15-17.

<sup>55</sup>Ídem, página 14.

en los mapas del catastro minero, no han sido declaradas extintas sin compensación económica alguna...»<sup>56</sup>

El informe de auditoría también deja claro que de acuerdo a la legislación vigente al tiempo de la publicación del Mandato Minero, correspondía al Director Nacional de Minería: “Otorgar y extinguir derechos mineros...”<sup>57</sup> y que respecto del cumplimiento del referido Mandato “... los diferentes niveles directivos [del Ministerio de Minas y Petróleos] se encontraban posibilitados a efectivizarlo de conformidad con las competencias a ellos establecidas...”<sup>58</sup>

Finalmente el informe de la Contraloría concluye: “Los Ministros de Minas y Petróleos y de Recursos Naturales No Renovables, el Subsecretario de Minas, Director Nacional de Minería y Director Regional de Minería de Zamora Chinchipe **inobservaron los artículos 3° y 12° del Mandato Constituyente 6, al no haber declarado la extinción sin compensación de las áreas mineras Curigem 19 Este, Curigem 18 Este, Mirador 1 Este y Mirador 2 Este, ubicadas dentro del Bosque Protector Cordillera del Cóndor...**”<sup>59</sup>

El informe de la Contraloría también constató la violación al artículo 3° en el caso del Proyecto Mirador, debido a que éste afecta nacimientos y fuentes de agua. Luego de analizar la base cartográfica relevante, **la Contraloría encontró que hay 227(doscientos veintisiete) nacimientos y fuentes de agua en las 9.928 hectáreas del Proyecto Mirador**, distribuidas de la siguiente manera<sup>60</sup>:

CONCESIÓN	SUPERFICIE (HA)	No DE FUENTES NACIMIENTOS DE AGUA
CURIGEM 18	4.800	107
CURIGEM 19	4.100	117
MIRADOR 3	1.020	3
MIRADOR 4	8	0
<b>TOTAL</b>	<b>9.928</b>	<b>227</b>

---

<sup>56</sup> Ídem, página 17

<sup>57</sup> Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Minas y Petróleos, Registro Oficial 276, art. 57.

<sup>58</sup> Informe de la Contraloría, página 21.

<sup>59</sup> Ídem, página 22.

<sup>60</sup> Ídem, página 27.

La Contraloría concluyó que: “Los Ministros de Minas y Petróleos, y de Recursos Naturales no Renovables, Subsecretario de Minas, Director Nacionales de Minería y Director Regional de Minería de Zamora Chinchipe inobservaron el artículo 3° y la Disposición Final Primera del Mandato Constituyente 6, al no aplicar el Acuerdo 172 que define el procedimiento para efectuar las evaluaciones de las concesiones del Proyecto minero Mirador que abarcan nacimientos y fuentes de agua...”<sup>61</sup>

#### 4. El incumplimiento del artículo 3° en el caso del Proyecto Panantza–S. Carlos

La precitada auditoría de la Contraloría General del Estado también encontró no se cumple el artículo 3° del Mandato Minero en el caso del proyecto minero Panantza-San Carlos de la empresa Explorcobres S.A., de capitales chinos, debido a que no se extinguieron las concesiones que afectan nacimientos y fuentes de agua.

El análisis cartográfico realizado por la Contraloría identificó que las trece concesiones mineras que posee Explorcobres afectan más de **414 (cuatrocientos catorce) nacimientos y fuentes de agua.**<sup>62</sup>

CONCESIÓN	CÓDIGO	NO. DE FUENTES Y NACIMIENTOS DE AGUA
CURIGEM 2	100074	59
CURIGEM 3	100075	38
CURIGEM 6	100078	41
CURIGEM 7	100079	47
CURIGEM 8	100080	23
CURIGEM 11	100083	12
CURIGEM 22	100128	43
CAYA 7	101071	17
CAYA 20	101074	52
CAYA 29	101160	40
PANANTZA	102212	20
PANANTZA 2	102278	9
SAN CARLOS	102211	13
<b>TOTAL</b>		<b>414</b>

<sup>61</sup>Ídem, página 30.

<sup>62</sup>Ídem, página 84.

El Proyecto Panantza-San Carlos está situado en el territorio del Pueblo Shuar, el que sería duramente afectado de llevarse a cabo este proyecto de minería a cielo abierto. Tal como reconoce la Contraloría en su informe, además de la conexión cultural que tiene el Pueblo Shuar con los bienes naturales de sus territorios: "... las fuentes y nacientes de agua son indispensables para el desarrollo de vida de esos pueblos..."<sup>63</sup>

C. Evidencia del incumplimiento del artículo 1° del Mandato Minero respecto a la falta de consulta previa

Una de las irregularidades que el Mandato Minero subsanó fue declarar la extinción de las concesiones que al 31 de diciembre de 2007 no habían llevado a cabo los debidos procesos de consulta previa, como se le en su artículo primero:

“Artículo 1°: Se declara la extinción sin compensación económica alguna de todas las concesiones mineras que en la fase de exploración no hayan realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto al 31 de diciembre de 2007, o que no hayan presentado su respectivo estudio de impacto ambiental, o que no hayan realizado procesos de consulta previa, inclusive las que estén pendientes de resolución administrativa.”

Ahora bien, el artículo primero no fue cumplido en todos los casos en que se aplicaba., tal como se evidencia en el caso del Proyecto Río Blanco.

**1. El incumplimiento del artículo 1° en el caso del Proyecto Río Blanco**

En su Oficio No. 104-VM-2012, de 20 de enero de 2012, en el que contesta la solicitud de información de la DPE dentro del Trámite Defensorial No. 54011-DNPrt-2011, el Ing. Federico Auquilla Terán, Viceministro de Minas del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, afirma que no se realizó proceso alguno de consulta entre y con las poblaciones afectadas en la fase de exploración del proyecto Río Blanco, porque según su entendimiento "...sobre esa fase de la actividad minera, la consulta previa reconocida en la norma Constitucional no aplica..."<sup>64</sup>

La aseveración del Viceministro resulta estar equivocada. La fase inicial de exploración fue en el 2001 y la normativa vigente en aquel momento no solamente

---

<sup>63</sup>Ídem, página 83

<sup>64</sup>Ministerio de los Recursos Naturales No Renovables. Oficio No. 104-VM-2012, de 20 de enero de 2012.

reconocía el derecho a la consulta previa, incluso en la fase de exploración, sino que señala e indica la nulidad de los contratos que incumplieran el proceso de consulta.

La normativa aplicable a los procesos de consulta en el caso del Proyecto Río Blanco incluía la Constitución entonces vigente, la que garantizaba y exigía el derecho a la consulta en su Artículo 88. También se aplicaba la Ley de Gestión Ambiental (Ley No. 37. RO/ 245 de 30 de Julio de 1999), la que trata el tema de la consulta previa en sus Artículos 28 y 29.

Ahora bien, con la finalidad de intentar demostrar el supuesto cumplimiento de la legislación aplicable respecto de la consulta previa en el caso del proyecto Río Blanco, el Ministerio de Medio Ambiente adjuntó al Trámite Defensorial No. 54011-DNPrt-2011 documentos que dan cuenta de que en el 2002 se habrían realizado tres reuniones, cada una con cerca de treinta participantes, organizadas por la empresa dentro de su campamento. Considerando que el Proyecto Río Blanco prevé impactos sobre el ambiente y la calidad de vida de más de diez mil personas, es evidente que esas tres reuniones organizadas por la empresa no deben ser consideradas como un proceso adecuado de consulta con respecto a la fase de exploración del proyecto Río Blanco.

En el 2007 la empresa intentó seguir con la misma práctica de organizar pequeñas reuniones que posteriormente serían utilizadas para justificar indebidamente, el cumplimiento de la normativa sobre el derecho a la consulta previa. Las actas de referidas reuniones evidencian que la empresa y los órganos gubernamentales encargados de llevar a cabo los procesos de consulta pública no respetaron el debido proceso; como ejemplo de ello se encuentra el Memorando N. 1495- DINAPAM 2007, fechado al 28 de diciembre del 2007 suscrito por el Ministerio de Minas y Petróleos, intitulado “Informe de Difusión Pública del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Río Blanco”. En la primera página del referido documento se informa que el proyecto se encuentra en fase de “EXPLORACIÓN AVANZADA” y dentro del apartado de los “Antecedentes” del proyecto menciona:

“En cumplimiento a lo estipulado en el Reglamento al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre la Participación Ciudadana, el Ing. Federico Auquilla, en la calidad de Gerente Corporativo-Cuenca de la Minera San Luis Minerales S.A. titular minero de las áreas “CANOAS”...“CANOAS 1”...“SAN LUIS A2”

y “MIGUIR”, mismas que conforman el proyecto minero denominado Río Blanco, invitó a la Audiencia Pública...”<sup>65</sup>

El memorando N. 1495- DINAPAM 2007 concluye:

“Se observó que la facilitadora no cumplió a cabalidad su papel, ya que la exposición sobre el EIA la realizó uno de los consultores y la facilitación de las mesas estuvo a cargo de técnicos de la empresa, lo que va en contra de lo establecido en el Art. 30 del Reglamento al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre Participación Ciudadana y Consulta Previa...”<sup>66</sup>

En conclusión, las cuatro concesiones de la empresa San Luis Minerales debieron haber sido revertidas al Estado, en razón de que el proyecto minero que se pretendía realizar no fue debidamente consultado con las poblaciones afectadas en los términos del artículo 1º del Mandato Minero.

## **2. El incumplimiento del artículo 1º en el caso del Proyecto Mirador**

Así como en el caso del Proyecto Río Blanco, también en el caso del Proyecto Mirador la autoridad responsable del cumplimiento del Mandato Minero debió haber revertido la concesión al Estado en razón de la falta de una consulta adecuada a las poblaciones afectadas por el proyecto.

Las normas sobre consulta aplicables en este caso eran las mismas ya mencionadas para el caso Río Blanco: la Constitución entonces vigente, que garantizaba y exigía el derecho a la consulta en su Artículo 88, además de Ley de Gestión Ambiental (Ley No. 37. RO/ 245 de 30 de Julio de 1999), la que trata el tema de la consulta previa en sus Artículos 28 y 29.

El EIA para la fase de exploración del Proyecto Mirador fue presentado al Ministerio de Energía y Minas en 2005 y aprobado en junio de 2006.

Tal como fue documentado por la sociedad civil en documento que examina las violaciones de derechos humanos ocurridas en el caso del Proyecto Mirador<sup>67</sup>, no se realizó un proceso de consulta adecuado en este caso.

---

<sup>65</sup>Énfasis añadido.

<sup>66</sup>Ídem.

<sup>67</sup>CEDHU-FIDH (2011) Intervención minera a gran escala en Ecuador y vulneración de derechos humanos. Caso Corriente Resources.

De la información recabada en el precitado informe se concluye que la empresa organizó, en marzo de 2004, tres “eventos de presentación” de los términos de referencia del EIA para la fase de explotación. Posteriormente, en noviembre de 2005, la empresa llevó a cabo reuniones informativas sobre el EIA e instaló centros informativos que estuvieron abiertos por apenas siete días. Enseguida el tema sería debatido por medio de foros promovidos por la empresa. La metodología no funcionó, porque la población local no recibió información adecuada, no logró comprender el proyecto y menos debatirlo en un foro. Los mismos funcionarios de la empresa han expresado que el foro “no [era] la ocasión propicia para dar a conocer un estudio tan amplio como el de Mirador, toda la información requerida está disponible en el Estudio de Impacto Ambiental Inicial del proyecto, [ya que] no se puede dar a conocer [con] detalle los procesos que se han realizado en tan corto tiempo que dura la presentación pública [...]”.<sup>68</sup>

Además, todo el proceso de información sobre el proyecto estuvo a cargo de la empresa, sin participación del Estado, en violación al Art. 30 del Reglamento al artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre Participación Ciudadana y Consulta Previa.

D. Evidencia del incumplimiento del artículo 4° del Mandato Minero en los casos de acumulación de más de tres concesiones

El Artículo 4° del Mandato Minero determinó: “... extinción, sin compensación alguna, de las concesiones mineras que en número mayor de 3 (tres) hayan sido otorgados a una sola persona natural (...) o a personas jurídicas y sus empresas vinculadas...”

Sin embargo, tal como fue afirmado por el Ing. Leoncio Galarza Z., entonces Director Nacional de Minería, mediante Oficio No. DINAMI-ALM-903281 de fecha 7 de marzo del 2009, el Art. 4° del Mandato Constituyente No. 6 no fue ejecutado en su totalidad. A continuación se presentan algunos ejemplos de la falta de cumplimiento del Mandato Constituyente:

---

<sup>68</sup> Ídem, página 48.

### **San Luis Minerales S.A. – Proyecto Río Blanco: con más de 3 concesiones**

En el Oficio No. 104-VM-2012 fechado el 20 de enero de 2012 <sup>69</sup> y suscrito por el Ing. Federico Auquilla Terán, actual Viceministro de Minas, se encuentran los siguientes datos sobre las concesiones en posesión de la empresa San Luis Minerales en abril de 2008, fecha de la entrada en vigencia del Mandato Minero:

“El proyecto minero denominado Río Blanco está conformado por cuatro áreas mineras: Canoas, código 394.1, Canoas 1 código 100262. San Luis A2 código 100160, Miguir código 100666, que forman un cuerpo continuo de 5.708 hectáreas mineras, situadas en la provincia del Azuay, Cantón Cuenca, parroquias Molleturo y Chaucha, cuyo titular es la compañía San Luis Minerales S.A.”

Las cuatro concesiones arriba descritas son exactamente las mismas que la empresa poseía el 5 de diciembre de 2007, como consta del Memorando No. 093-DEREPA-A-2007, mencionado por el Viceministro. Es decir, el entonces Ministerio de Minas y Petróleos abiertamente no aplicó el artículo 4° del Mandato Minero a este proyecto.

El mismo Oficio No. 104-VM-2012 señala que los títulos mineros de esas cuatro concesiones fueron sustituidos el 26 de marzo y el 14 de abril de 2010. Esa sustitución es claramente ilegal, como adelante se especifica.

### **Ecuacorriente S.A. – Proyecto Mirador: más de 3 concesiones**

Según la citada auditoría realizada por la Contraloría General del Estado <sup>70</sup> en abril de 2008 la empresa Cía. Minera Ecuacorriente S.A. poseía cuatro concesiones: 1.- Curigem 18, código 4768 con 4.800 hectáreas mineras; 2.- Curigem 19, código 4769, con 4.100 hectáreas mineras; 3.- Mirador 3, código 500976, con 1.020 hectáreas mineras y 4.- Mirador 4, código 501023, con 8 hectáreas mineras, totalizando 9.928 hectáreas mineras en posesión de la empresa Compañía Minera Ecuacorriente S.A.

En los términos del artículo 4° del Mandato Minero, fueron declaradas extintas las concesiones de una misma empresa en número mayor de tres. Sin embargo esa orden

---

<sup>69</sup>Oficio No. 104-VM-2012 fechado el 20 de enero de 2012.

<sup>70</sup>Contraloría General del Estado (2013). Op. Cit. Página 31.



no fue acatada por el Ministerio de Minas, ya que el 14 de abril del 2010, ilegalmente sustituyó los cuatro títulos mineros antes mencionados, por otros, con un total de 11 títulos, sobre la misma superficie de 9.928 hectáreas mineras.

En razón de lo anterior, la Contraloría concluyó que: “El Ministro de Minas y Petróleos, el Subsecretario de Minas y el Director Regional de Zamora, no declararon la extinción sin compensación económica de las concesiones otorgadas a la Cía. Min. Ecuacorriente S.A... sin cumplir con lo dispuesto en el artículo 4° del Mandato Constituyente 6...”<sup>71</sup>

### **Explorcobres S.A. –Proyecto Panantza San Carlos: más de 3 concesiones**

Según los datos recopilados por la auditoría realizada por la Contraloría General del Estado<sup>72</sup>, en abril de 2008 la empresa Explorcobres S.A. era titular de cuatro concesiones mineras: 1.- Curigem 2, código 100074, con 4.500 hectáreas mineras; 2.- Curigem 3, código 100075, con 4.500 hectáreas mineras; 3.- Curigem 8, código 100080, con 5.000 hectáreas mineras y 4.- Panantza 2, código 102278, con 900 hectáreas, cuya sumatoria da un total de 14.900 hectáreas mineras.

La misma empresa poseía otras 7 concesiones que se encontraban suspendidas a la fecha de aprobación del Mandato Minero y que totalizaban 23.660 hectáreas mineras.

Tampoco en este caso fue dado cumplimiento al determinado en el artículo 4° del Mandato Minero. Según datos de Contraloría, el 16 de marzo de 2010 la empresa constaba en el Registro Minero de Morona Santiago como titular de 13 concesiones mineras, con área total no documentada.

La Contraloría, en el caso del Proyecto Panantza-San Carlos, concluyó: “Los Ministros de Minas y Petróleos, Ministro de Recursos Naturales No Renovables, el Director Nacional de Minería, y el Director Regional de Minería del Azuay inobservaron el artículo 4° del Mandato Constituyente N° 6, por cuanto el total de las concesiones antes del Mandato Minero 6, a nombre de Explorcobres S.A fueron 4 y 7... cantidad que supera la permitida por dicho instrumento jurídico, sin que debido a esta circunstancia se haya declarado la extinción de alguna de las áreas concesionadas sin compensación económica...”<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Ídem, página 32.

<sup>72</sup> Ídem, página 80.

<sup>73</sup> Ídem, página 82.

### **III –El incumplimiento del Mandato Minero ofende los principios de legalidad y seguridad jurídica y amenaza el Estado de Derechos y Justicia.**

Del análisis de los hechos y del derecho en líneas anteriores, queda claro que el demandado, por medio de acciones, omisiones y de manera arbitraria, dejó sin cumplimiento el Mandato Minero en una serie de situaciones y casos aquí demostrados. Es relevante observar que el Mandato Minero fue incumplido en particular respecto a los grandes proyectos de las empresas transnacionales que hoy se anuncian como *estratégicos* o *emblemáticos*. A pesar de la flagrante ilegalidad en la que se sustentan estos proyectos, algunos de ellos ya han empezado o están por empezar sus operaciones y actividades de extracción.

Importa señalar que en enero de 2008, cuando el gobierno anunció la revocación de más de 500 concesiones, notificó también que la medida no afectaría las grandes empresas. Según fue difundido a través de la agencia de noticias Reuters: “El Vice Ministro del Ecuador dijo a Reuters que la medida tomada el viernes no afectaría las empresas más grandes del país, lo que incluye las mineras canadienses Aurelian (sic) Resources, Corriente Resources, y Iamgold Corp.”<sup>74</sup>. Lo anterior indica que la falta de cumplimiento del Mandato Minero respecto de esas mismas empresas parece haber sido con toda intención.

El precitado informe de la Contraloría General del Estado explica que los proyectos mineros Mirador y Panantza-Carlos “...se denominaron *estratégicos* por ser de interés nacional, por la importancia económica y porque dan inicio a la era minera a gran escala en el Ecuador; los beneficios se obtendrán luego que el estado firme el contrato de explotación minera...”<sup>75</sup> Ahora bien, la decisión de calificar como *estratégicos* a estos u otros proyectos no implica que no se les deba aplicar la ley.

Aplicar la ley para unos y no aplicarla para otros es algo inadmisibles en un Estado Constitucional de Derechos, porque ofende los principios elementales de la legalidad y de la seguridad jurídica. Las grandes empresas transnacionales no son inmunes a la aplicación de la ley. Así mismo, al Estado no le es facultado escoger a quienes aplica y a quienes no aplica las normas vigentes en el país.

---

<sup>74</sup>Disponible en <http://www.reuters.com/article/2008/01/25/business-ecuador-mining-col-idCAN2534535820080125>. Traducción nuestra.

<sup>75</sup>Contraloría General del Estado (2013). Op. Cit. página 10.

Por otra parte, además de no haber dado cumplimiento al Mandato Minero, el Estado ecuatoriano siguió realizando actos relacionados con las concesiones que ya fueron declaradas extintas. Se trata de actos como la sustitución de los títulos mineros, la aprobación de los estudios de impacto ambiental, la firma de contratos de explotación y beneficio, entre otros actos totalmente nulos, toda vez que están relacionados con concesiones que ya no existen.

El incumplimiento del Mandato Minero por parte de las autoridades ecuatorianas encuentra similitud con un caso recientemente decidido por las cortes de Costa Rica, conocido como el caso “Las Crucitas”<sup>76</sup>. En ambos los casos el poder ejecutivo:

- 1) intentó dar continuidad y validez a actos jurídicos que ya no existían y;
- 2) realizó actos contrarios a las normas a las que se debería sujetar, en ofensa al principio de legalidad.

A continuación se describen algunos detalles del caso en Costa Rica por su relevancia para la toma de decisión en el presente caso.

En el proceso de Costa Rica, una decisión judicial definitiva había anulado, en 2004, la concesión minera que tenía la empresa Infinito Gold referente al proyecto minero “Las Crucitas”. En los términos de la sentencia dictada en el 2010 en aquel caso, por medio de la referida anulación “... desapareció el derecho de explotación de concesión que se había otorgado...el derecho de la empresa se extinguió y en el Registro Minero no podía estar inscrito...”<sup>77</sup>.

Posteriormente, en 2008, mediante solicitud de la empresa, el poder ejecutivo ordenó la convalidación del acto, lo que permitió que la empresa obtuviese las licencias ambientales necesarias para empezar sus operaciones incluso en un área de bosque.

La sentencia dictó que la convalidación de la concesión minera no era posible, “...porque este acto administrativo había sido anulado por la Sala Constitucional a través de una resolución firme y definitiva, y consecuentemente, a partir de ese momento el acto fue eliminado del ordenamiento jurídico; en otras palabras, ya no se

---

<sup>76</sup> Demanda presentada por la Asociación Preservacionistas de Flora y Fauna Silvestre (APREFLOFAS) y la Asociación Norte pro al Vida (UNOVIDA) contra el Estado; Industrias Infinito Sociedad Anónima; y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Expediente N° 08-001282-1027-CA.

<sup>77</sup> Ídem. Sentencia N° 4399-2010, de fecha 14 de diciembre de 2010, punto XI de la sentencia.

encontraba vigente, con lo cual perdía interés la discusión de si era viable o no la conversión de ese acto...”<sup>78</sup>. Es decir, la Administración estaría imposibilitada para “revivirlo”.

La sentencia explica que: “De lo anterior se deriva una consecuencia muy importante, porque de admitirse la tesis de convertir un acto anulado.... implicaría aceptar que la Administración puede desconocer las decisiones firmes y definitivas que emitan los Tribunales.... pudiendo la Administración recurrir a la conversión del acto para revivir conductas públicas que ya habían sido eliminadas del ordenamiento jurídico, lo cual a todas luces resulta violatorio del principio de seguridad jurídica, y constituiría un precedente muy peligroso para la estabilidad de nuestro Estado de Derecho...”<sup>79</sup>.

Algo muy similar ocurre en el caso que presentamos ante esta Autoridad. En Costa Rica una decisión judicial extinguió un derecho de concesión minera de forma definitiva. En Ecuador, el Mandato Minero extinguió derechos de concesiones mineras de forma definitiva: las concesiones que se encontraban incursas en las cláusulas antes descritas fueron eliminadas del ordenamiento jurídico.

Consecuentemente, no podía la Administración haber sustituido, en el 2010, los títulos mineros de las concesiones que fueron declaradas extintas, porque como fue explicado, el acto que había otorgado las concesiones ya no hacía parte del ordenamiento jurídico y las empresas que antes habían sido concesionarias ya no tenían ningún derecho sobre las referidas concesiones. Los actos administrativos que intentan “convalidar” derechos sobre tales concesiones extintas tienen el vicio de nulidad absoluta.

En la lectura realizada al artículo 8° del Mandato Minero, queda claro que la sustitución de los títulos mineros solamente quedó facultada a los casos de concesiones que NO estaban incursas en las causales de extinción previstas en los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° del Mandato Minero. Consecuentemente, la nueva Ley de Minería y su Reglamento, que facultó un proceso de sustitución de los antiguos títulos mineros por otros nuevos, solamente se aplican a los títulos mineros que no han sido declarados extintos.

---

<sup>78</sup>Idem, punto XIV de la sentencia.

<sup>79</sup>Ibid.

En el caso de Costa Rica había una cuestión adicional. En la fecha en que el poder ejecutivo decidió restablecer, ilegalmente, la concesión anulada, se encontraba vigente una moratoria a la minería, por lo que la decisión de conversión la concesión también era ilegal por ese motivo. Como afirmó la sentencia en aquel caso, quedó “...evidente que la Administración desaplicó esa disposición vinculante...con lo cual el principio de legalidad resultó abiertamente irrespetado para este caso en particular...”<sup>80</sup>

La sentencia en el caso de Costa Rica habla de la importancia del principio de legalidad “... que es el principio rector de toda la actividad administrativa, tanto en su vertiente negativa (lo que no se puede hacer) como en la positiva (lo que se debe hacer)”.<sup>81</sup>

Se trató en el caso de Costa Rica del incumplimiento por la Administración de una norma que determinaba lo que no se podía hacer, es decir, estaba vetada la autorización de permisos ambientales a empresas mineras. En el caso de Ecuador, también existe una ofensa al principio de legalidad, por la falta de cumplimiento de una norma obligatoria para la Administración, pero aquí se incumplió un *deber de hacer*, es decir de extinguir las concesiones.

Cuando la Administración deja de aplicar las normas vigentes, como lo hizo en el caso del Mandato Minero, también existe ofensa al derecho a la seguridad jurídica, adoptado por Ecuador en el Art. 82 de la Constitución de la República, el que así dispone:

Art. 82: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En resumen, el incumplimiento del Mandato Minero por las autoridades responsables ofende normas fundamentales del Estado de Derechos lo que es extremadamente grave y deberá ser corregido por este Alto Tribunal.

---

<sup>80</sup> Ídem, punto XI de la sentencia.

<sup>81</sup>Íbid.

## CONCLUSIÓN

De conformidad con los artículos 93 y 436, número 5, de la Constitución del Ecuador, y 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la *acción por incumplimiento* es la acción pertinente para garantizar la aplicación de las normas, actos administrativos, sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, siempre y cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigiblemente.

El Mandato Constituyente No. 6 estableció normas claras, exigibles, expresas y de obligatorio cumplimiento para todos los poderes públicos sin excepción alguna. Lo único que tocaba al entonces Ministerio de Minas y Petróleos era ejecutar el referido Mandato. Sin embargo, existe abundante evidencia que omitió su cumplimiento o dejó de cumplirlo en algunos casos, en particular con relación a los proyectos de las grandes empresas transnacionales.

Las acciones y omisiones que resultaron de la falta de cumplimiento del Mandato Minero son ilegales y arbitrarias. Esta situación ofende los principios de legalidad y seguridad jurídica, creando un precedente peligroso, porque atenta contra las bases de Estado de Derechos. Esta situación debe ser corregida a la brevedad por esta Corte Constitucional.

Los proyectos mineros en cuestión afectan nacimientos y fuentes de agua, bosques protectores y territorios indígenas y causarán impactos ambientales y socio-culturales irreversibles, con consecuencias determinantes para las presentes y futuras generaciones.

Al dejar de dar cumplimiento al Mandato Minero, las autoridades ecuatorianas omiten o dejan de lado su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que implica se le pueda fincar responsabilidad al Estado de Ecuador internacionalmente.

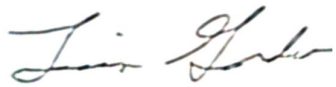
Ante lo expuesto, la única solución aceptable para la presente situación es que esta Corte Constitucional del Ecuador ordene al demandado proporcione efectivo cumplimiento a todos los términos del Mandato Minero.

Esta Corte Constitucional debe también determinar se apliquen las sanciones debidas a los responsables del incumplimiento en los términos del inciso 3° del artículo 2° del Mandato Constituyente N°1.

La decisión en este caso emblemático dirá sobre la credibilidad y la independencia de la más alta Corte del Ecuador.

Respetuosamente, ante esta Honorable Corte, presentamos nuestras consideraciones, con el deseo de que sean tomadas en cuenta y contribuyan para la adecuada y satisfactoria solución de este caso, que es de gran trascendencia e impacto social.

Quito, el 21 de enero de 2014



Lewis Gordon  
Director Ejecutivo



Fernanda Venzon  
Abogada



Jennifer Moore  
Coordinadora de Proyectos para la América Latina



*MiningWatch Canada*  
*Mines Alerte*