

“INVERSIÓN PARA LA  
REACTIVACIÓN DEL ECUADOR”

“PROPUESTAS DE REFORMAS  
PARA IMPULSAR LA INVERSIÓN  
DESDE LA MINERÍA”

Elaborado por:

The logo for the Instituto Ecuatoriano de Economía Política (ieep) features a stylized sun icon above the lowercase letters 'ieep' in a blue, sans-serif font.

INSTITUTO ECUATORIANO DE  
ECONOMÍA POLÍTICA



CÁMARA DE  
**INDUSTRIAS**  
DE GUAYAQUIL



# ÍNDICE

Introducción.....	3
1. Antecedentes.....	4
Producto Interno Bruto Sector Minero.....	4
Inversión Extranjera Directa (IED) hacia el Sector Minero.....	4
Empleos generados por el Sector Minero.....	6
Recaudación fiscal del Sector Minero.....	6
Percepción internacional de la industria minera de Ecuador.....	7
Potencial del Sector Minero.....	9
2. Situación Problemática.....	11
Normativa alternativa a Ley de Consulta Previa.....	11
Codificación del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras y Facilitar renunciadas a partes de la concesión.....	12
Posibilidad de que el pago de patentes se dirija directamente a Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD.....	13
Reapertura postergadas del catastro minero ecuatoriano.....	14
3. Propuestas de cambio normativo y legal.....	15
4. Conclusiones.....	17
Bibliografía.....	18
Anexos.....	19

# PROPUESTAS DE REFORMAS PARA IMPULSAR LA INVERSIÓN DESDE LA MINERÍA

## Introducción

En el Ecuador, la actividad minera es uno de los sectores que ofrecen grandes oportunidades de atracción de inversiones de capitales y es catalogada en la actualidad como un sector de vital importancia para el desarrollo económico nacional. La minería se realiza mayormente en provincias del sureste del país en las regiones Sierra y Oriente. De acuerdo con la Dirección de Minería Industrial del Ministerio de Energía y Minas, hasta la fecha el total de superficie que se ha concesionado a minas y proyectos mineros ha sido de 104.728 hectáreas; siendo el proyecto minero San Carlos Panantza, ubicado en la provincia de Morona Santiago, la que posee más superficie concesionada con un total de 38.548 hectáreas.

El Gobierno, con la intención de impulsar el desarrollo de la industria minera, creó en el año 2015 el Ministerio de Minería del Ecuador mediante decreto (Actualmente Ministerio de Energía y Minas). A este ministerio se le otorgó la responsabilidad de la formulación, ejecución y evaluación de la política pública geológico-minera, la administración y extinción de derechos mineros, y la suscripción de contratos de explotación minera usando principios de sostenibilidad, prevención y eficiencia. La idea era poder consolidar la actividad minera como referente de modernización y alto aporte al desarrollo del país con bajo impacto ambiental y social. Siete años después, la minería sigue representando un sector con mucho potencial, pero aún no puede superar problemas como la burocracia, la apertura de catastros, la incertidumbre jurídica, y la oposición ciudadana.

Dentro de la industria minera del país existe una variada gama de minerales de las que se extraen productos como el oro, plata, arcilla, caliza, caolín, feldespato, sílice, pómez, arenas ferruginosas, concentrado de oro, concentrado de cobre, zeolita, mármol, y bentonita. Entre los principales productos mineros que se exportan en la actualidad están el oro y la plata (extracción minera directa); y el cobre y el plomo (obtenidas de reciclaje y fundición de metales no ferrosos). Los productos mineros en el 2021 representaron el cuarto rubro de exportación del país, solo por detrás del petróleo, camarón y banano según el Banco Central del Ecuador (BCE).

En el presente informe se revisarán cifras e indicadores económicos y productivos del sector minero (empleo, potencial de explotación, PIB, recaudación tributaria). También se incluirán propuestas que se han planteado y están orientadas a poder mejorar el entorno del sector, priorizando aquellas con mayor posibilidad de que se puedan concretar. Los desafíos legales son retadores, pues implican ajustarse a una normativa en ocasiones desconectada con la realidad minera industrial y que vuelve aún más engorrosa la exigencia de permisos y trámites exigidos por las normas ecuatorianas. Cada una de estas propuestas se ha planteado considerando la revisión de literatura económica, y varios indicadores económicos locales.

La importancia del estudio radica en el análisis del sector minero y en la formulación de las propuestas que se recomiendan implementar para que el Ecuador pueda mejorar su entorno para la atracción de inversiones.

1 Es el conjunto de derechos y obligaciones que otorga el Estado para desarrollar las actividades de exploración y explotación minera del área solicitada. El Ministerio sectorial convocará a subasta pública para el otorgamiento de toda concesión minera metálica.

2 Decreto Ejecutivo 578 del 13 de febrero de 2015

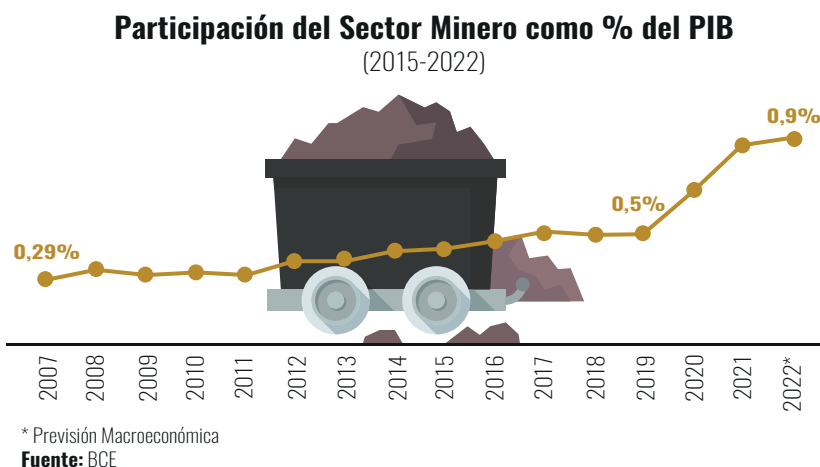
3 Mediante Decreto Ejecutivo 400, del 14 de abril de 2022.

4 El catastro minero es una base de datos tecnológica donde se registra y administra los derechos mineros o concesiones otorgadas por el Estado.

## 1. Antecedentes

### Producto Interno Bruto Sector Minero

El sector minero ha mostrado un crecimiento estable dentro de la economía ecuatoriana, de acuerdo con cifras del BCE, desde el año 2007 al 2019 (año antes de la pandemia del Covid-19), la contribución al Producto Interno Bruto (PIB) del Sector Minero del Ecuador pasó del 0,29% al 0,50% **(Ver Gráfico 1)**. Para este 2022 se prevé que la participación del sector dentro del PIB crecerá y se ubicará en 0,90% y para el año 2026, este logro llegar al 3,8%; cifras que son alentadoras para la industria minera, pero aún estamos lejos en relación con nuestros países vecinos de la región como Chile y Perú en donde su PIB Minero bordea el 13% y 10% respectivamente<sup>5</sup>. El Gobierno espera poder crecer más de lo pronosticado con la producción que pueda ofrecer la Mina Fruta del Norte y la Mina Mirador<sup>6</sup>.



**Gráfico 1. Contribución del Sector Minero dentro del PIB (2007 al 2022)**

### Inversión Extranjera Directa (IED) hacia el Sector Minero

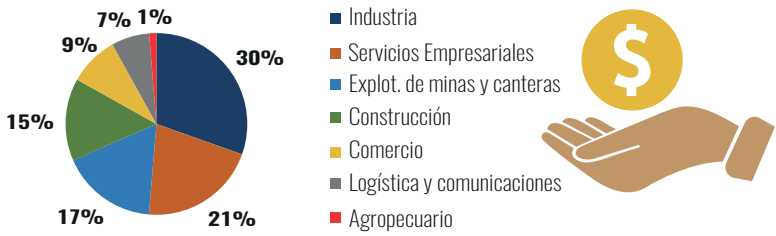
En el año 2021, alrededor del 17% de la IED fue dirigida hacia el sector de Explotación de Minas y Canteras según el BCE **(Ver Gráfico 2)**. Sin embargo, las inversiones que llegarían hacia el Sector Minero del país en los siguientes años no son tan alentadoras. El Ministerio de Economía y Finanzas en su Programación Macroeconómica<sup>7</sup> proyecta que en este año la IED serán de apenas \$ 195 millones de USD (23% menos de lo que se logró en el 2021). Al primer trimestre del 2022, la IED dirigida hacia la Explotación de Minas y Canteras sumó apenas \$ 42 millones de USD. Para el año 2024 y 2025 se comenzaría a percibir un crecimiento en las inversiones extranjeras hacia el sector **(Ver Gráfico 3)**.

<sup>5</sup> Dato extraído del estudio "Importancia Actual y Futura de la Industria Minera del Ecuador" de la Cámara Minera del Ecuador.

<sup>6</sup> Actuales minas en producción a gran escala dentro del territorio nacional

<sup>7</sup> <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/04/Documento-de-Programacion-Macro-completo-revJGC-revAHPfinal.pdf>

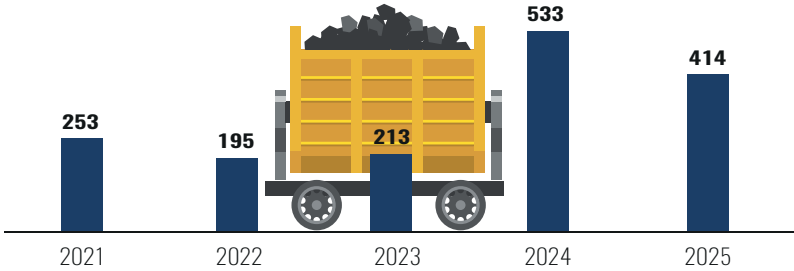
### Composición de la Inversión Extranjera Directa (Año 2021)



Fuente: BCE

Gráfico 2. Estructura de la IED por sectores en el año 2021

### IED hacia el Sector Minero (Millones de USD)

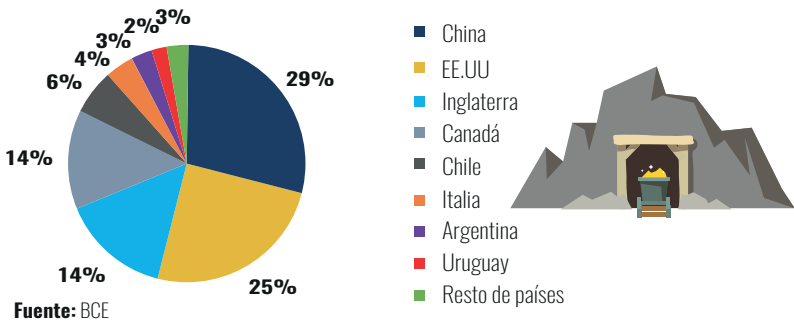


Datos proyectados  
Fuente: Ministerio de Finanzas

Gráfico 3. Proyección de la IED 2021-2025 hacia el Sector Minero

Los países de donde provino la mayor cantidad de Inversión Extranjera hacia la industria de la minería en el último año fueron de China en primer lugar y Estados Unidos en segundo, que entre las dos sumaron el 54% del total invertido; en el tercer y cuarto lugar estuvieron los países de Inglaterra y Canadá, cada uno representó el 14% (Ver Gráfico 4).

### Países de donde provino la IED hacia el Sector Minero (Año 2021)

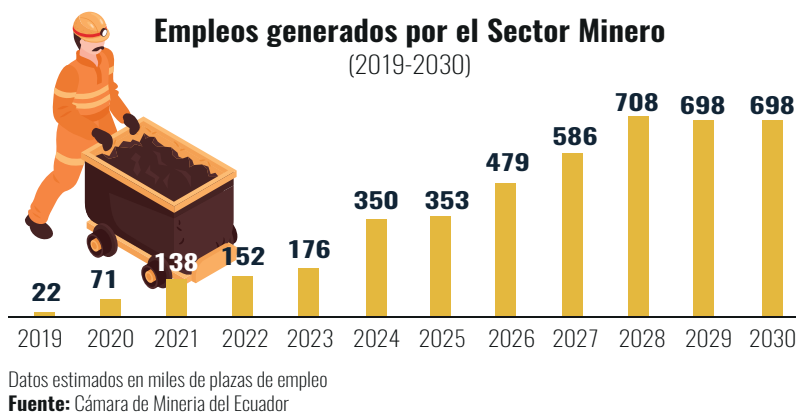


Fuente: BCE

Gráfico 4. IED hacia el Sector Minero por países año 2021

## Empleos generados por el Sector Minero

En cuanto a los empleos que se han creado en el sector de la minería, las cifras han sido muy positivas. Entre los meses de enero a mayo de este año en las minas en producción, proyectos mineros estratégicos, y de segunda generación<sup>8</sup>, según la Dirección de Minería Industrial en Etapa de Explotación del Ministerio de Energía y Minas, se crearon cerca de 27 mil plazas sumando empleos directos e indirectos. La Cámara de Minería del Ecuador proyecta 152 mil plazas de empleos generados por el sector minero para finales del 2022, y que esta tendencia de crecimiento se mantenga para los próximos diez años llegando para el 2030 a un total de alrededor de 700 mil plazas de empleos **(Ver Gráfico 5)**.



**Gráfico 5. Proyección de empleos directos e indirectos generados por el Sector Minero**

## Recaudación fiscal del Sector Minero

Los ingresos fiscales que se estarían generando desde el Sector Minero muestran un crecimiento importante en este 2022. Según cifras del Servicios de Rentas Internas (SRI), lo que se ha tributado desde la Actividad de Explotación de Minas y Canteras<sup>9</sup> entre los meses de enero a julio de este año llegó a ser de \$ 1.420 millones de USD, cifra que supera lo que se logró en todo el 2021 (\$ 1.207 millones de USD en recaudación) **(Ver Gráfico 6)**. Se espera desde la Cámara de Minería del Ecuador que para el año 2030 las recaudaciones fiscales producidas por las minas en producción (Fruta del Norte y Mirador) y los 3 proyectos mineros estratégicos (Loma Larga, San Carlos Panantza y Río Blanco) logren dar beneficios fiscales al Estado de aproximadamente \$ 2.300 millones de USD.

<sup>8</sup> Según el BCE las minas en producción en el Ecuador son: Fruta del Norte y Mirador. Los 3 proyectos mineros estratégicos son: Loma Larga, San Carlos Panantza y Río Blanco. Y los proyectos denominados de segunda generación son: Cascabel, Cangrejos, Ruta de Cobre, Llorimagua, Curipamba y La Plata.

<sup>9</sup> La Actividad de Explotación de Minas y Canteras incluye: Actividades de servicios de apoyo para la explotación de minas y canteras, Explotación de otras minas y canteras, Extracción de carbón de piedra y lignito, Extracción de minerales metalíferos, y Extracción de petróleo crudo y gas natural.

## Recaudación fiscal del Sector Minero

(Millones de USD)

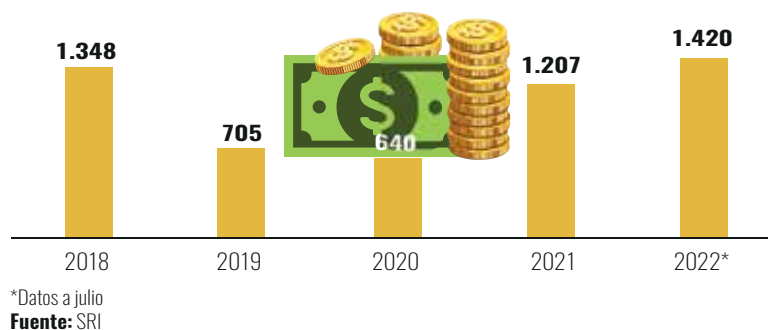


Gráfico 6. Ingresos fiscales generados desde el Sector Minero

## Percepción internacional de la industria minera de Ecuador

De acuerdo con el informe Annual Survey of Mining Companies 2021<sup>10</sup> elaborado por el Fraser Institute de Canadá, la percepción que tienen personalidades involucradas en el negocio minero a nivel internacional con respecto al atractivo del sector en Ecuador mejoró en el último año. En efecto, Ecuador fue una de las pocas jurisdicciones de América Latina que experimentó un avance en el Índice de Atractivo de Inversión (Investment Attractiveness Index), pasando de tener un puntaje de 57.95 en 2020 a uno de 72.79 en 2022 (ver Tabla 1).

	Puntaje		Ranking	
	2021	2020	2021	2020
Bolivia	42.92	45.16	70/84	72/77
Brasil	56.20	69.29	51/84	38/77
Chile	69.33	72.11	31/84	30/77
Colombia	70.03	72.29	29/84	28/77
<b>Ecuador</b>	<b>72.79</b>	<b>57.95</b>	<b>24/84</b>	<b>58/77</b>
Guyana	44.24	51.54	69/84	67/77
México	66.46	66.87	34/84	42/77
Nicaragua	33.44	**	80/84	**
Panamá	35.11	**	78/84	**
Perú	61.64	70.41	42/84	34/77
Venezuela	36.67	17.14	76/84	77/77

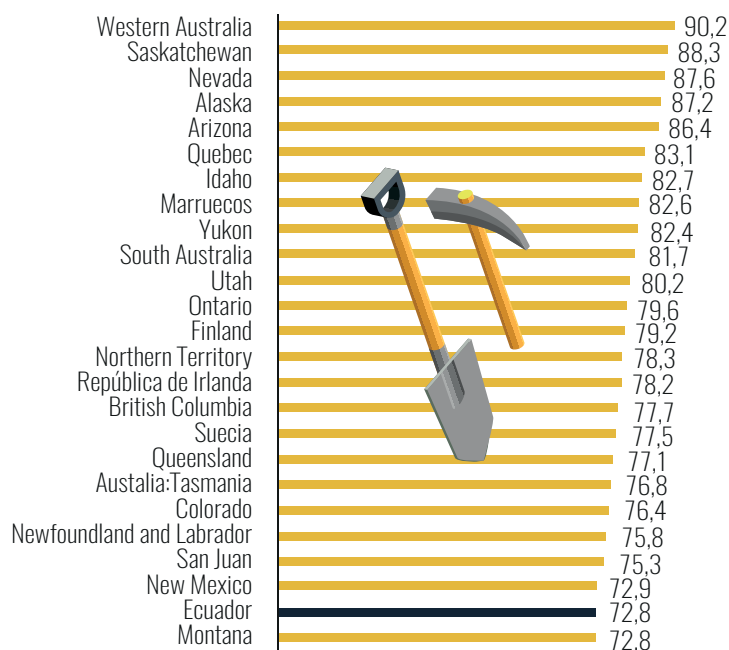
Fuente: Fraser Institute

Tabla 1. Investment Attractiveness Index 2021 – América Latina y el Caribe

La mejora en el puntaje de Ecuador en el índice le ha permitido convertirse en la jurisdicción de América Latina y el Caribe con el mayor puntaje, como se puede observar en la Tabla 1 (sin considerar a las provincias argentinas incluidas en el informe). A su vez, el país ha progresado hasta ubicarse entre los 25 territorios más atractivos para la inversión minera según los ejecutivos encuestados (Ver Gráfico 7).

10 El informe del Fraser Institute es una encuesta informal que intenta evaluar las percepciones que ejecutivos vinculados al negocio minero tienen sobre cómo la disponibilidad de recursos y las políticas públicas de una jurisdicción la vuelven más o menos atractiva para la inversión minera. Para la edición 2021 se recibieron un total de 290 respuestas, principalmente provenientes de presidentes y ejecutivos en general de compañías vinculadas a la exploración y explotación minera.

## Territorios más atractivos para la inversión minera (Año 2021)



Fuente: Fraser Institute

**Gráfico 7. 25 territorios más atractivos para la inversión minera**

El Annual Survey of Mining Companies es además un instrumento que permite identificar en qué aspectos existe una mejor o peor percepción para inversores internacionales. Justamente el Investment Attractiveness Index se compone de dos pilares: el Índice de Percepción de la Política (Policy Perception Index, PPI) y el Índice del Potencial de las Mejores Prácticas Mineras (Best Practices Mineral Potential Index). El primero intenta reflejar el atractivo de una jurisdicción basado en políticas tales como regulaciones, niveles impositivos, calidad de la infraestructura, entre otros, mientras que el segundo básicamente refiere al atractivo de dotación de recursos de una jurisdicción, asumiendo que en ella existen las mejores prácticas mineras.

Si bien Ecuador ha evidenciado un avance en ambos pilares, destaca a nivel internacional en mayor medida por su dotación de recursos mineros en comparación con su política minera. Mientras el país obtiene un puntaje de 77.27 en el Best Practices Mineral Potential Index, reciben una calificación menor en el de Policy Perception Index, siendo ésta de 66.06 (**ver Tabla 2 y 3**).<sup>11</sup> Esto implica que existe espacio de mejora en cuando a la política minera del país para que se vuelva más atractivo para las inversiones en el sector.

<sup>11</sup> Para construir el Investment Attractiveness Index se le da una ponderación del 60% al Best Practices Mineral Potential Index y del 40% al Policy Perception Index, ya que esta es la valoración a cada factor que en promedio le otorgan las personas encuestadas.

	Puntaje		Ranking	
	2021	2020	2021	2020
Bolivia	50	45.45	56/84	63/77
Brasil	61.90	71.05	40/84	24/77
Chile	69.64	64.81	30/84	34/77
Colombia	75	77.27	18/84	13/77
<b>Ecuador</b>	<b>77.27</b>	<b>60</b>	<b>14/84</b>	<b>43/77</b>
Guyana	41.67	40	67/84	67/77
México	70.31	68.52	28/84	27/77
Nicaragua	37.50	**	73/84	**
Panamá	25	**	80/84	**
Peru	71.88	67.24	24/84	30/77
Venezuela	61.11	28.57	42/84	77/77

Fuente: Fraser Institute

**Tabla 2. Best Practices Mineral Potential Index 2021 – América Latina y el Caribe**

	Puntaje		Ranking	
	2021	2020	2021	2020
Bolivia	32.31	44.73	77/84	74/77
Brasil	47.64	66.65	68/84	56/77
Chile	68.86	83.06	38/84	23/77
Colombia	62.57	64.83	51/84	59/77
<b>Ecuador</b>	<b>66.06</b>	<b>54.87</b>	<b>45/84</b>	<b>67/77</b>
Guyana	48.10	68.84	67/84	53/77
México	60.67	64.41	54/84	61/77
Nicaragua	27.36	**	81/84	**
Panamá	50.28	**	64/84	**
Peru	46.28	75.16	69/84	42/77
Venezuela	0	0	84/84	77/77

Fuente: Fraser Institute

**Tabla 3. Policy Perception Index 2021 – América Latina y el Caribe**

Un último aspecto para resaltar con respecto al Annual Survey of Mining Companies 2021 es el periodo en el que se realizaron las entrevistas. Estas fueron tomadas entre el 23 de octubre y el 19 de noviembre de 2021, bajo los lineamientos de la política minera del país establecidos mediante el Decreto Ejecutivo 151 del 5 de agosto de 2021. Es probable, por el contrario, que la próxima edición del informe refleje los resultados de las negociaciones entre el Gobierno y los sectores indígenas en las mesas de diálogo que se instauraron a partir de las protestas de junio de este año.

## Potencial del Sector Minero

Al presente, las actividades mineras del país se realizan en las provincias de Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Azuay, El Oro, Morona Santiago, y Zamora Chinchipe. Entre todas ellas suman un total 104.728 hectáreas concesionada en minas y proyectos mineros conformados por 2 minas en producción (Fruta del Norte y Mirador), 3 proyectos mineros estratégicos (Loma Larga, San Carlos Panantza y Río Blanco), y proyectos de segunda generación (Cascabel, Cangrejos, Ruta de Cobre, Llurimagua, Curipamba y La Plata). A continuación, algunos detalles de cada una de ellas de acuerdo con el BCE:

### Minas en Producción

#### Mina Fruta del Norte:

Ubicada en la provincia de Zamora Chinchipe, cuyo titular es la empresa Aurelian Ecuador S.A.

- Mina produce concentrado de oro y plata, y doré<sup>12</sup> de oro y plata.
- Inversión planificada entre 2022 y 2025 será de \$ 146 millones de USD.
- Mena<sup>13</sup> explotada acumulada hasta marzo 2022, fue de 3.116 millones de toneladas.
- Proyección de exportaciones para el 2022 de \$ 670 millones de USD.
- De Ene-Mar 2022, el total de impuestos pagados fue de \$ 23 millones.
- Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 9.984 empleos.

#### Mina Mirador:

Ubicada en la provincia de Zamora Chinchipe, concesionado a Ecuacorriente S.A. (ECSA)

- Mina produce concentrado de cobre.
- Inversión planificada entre 2022 y 2025 será de \$ 112,5 millones de USD.
- Mena explotada acumulada hasta marzo 2022, fue de 26 millones toneladas.
- Proyección de exportaciones para el 2022 de \$ 1.099 millones de USD.
- De Ene-Mar 2022, el total de impuestos pagados fue de \$ 48,5 millones.
- Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 11.656 empleos.

### Proyectos mineros estratégicos

#### Proyecto Loma Larga:

Ubicado en la provincia del Azuay, concesionado a la empresa Dundee Precious Metals Ecuador S.A.

- Tiempo de vida útil: 12 años.
- Se prevé construcción de la mina para el 2023 y su producción para el 2024.
- Inversión planificada en 2022 es de \$ 2,3 millones de USD.
- Proyección de exportaciones para el 2024 de \$ 369 millones de USD.
- Desde el 2023 al 2034, se espera beneficios para el Estado por \$ 892 millones.
- Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 482 empleos.

#### Proyecto San Carlos Panantza:

Ubicado en la provincia de Morona Santiago, concesionado a ExplorCobres S.A.

- Tiempo de vida útil: 25 años
- No se ha definido fecha de inicio de construcción.
- Inversión planificada en 2022 es de \$ 2,02 millones de USD.
- Del 2011 al 2022, ha pagado \$ 5,19 millones por impuestos
- Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 84 empleos.

#### Proyecto Río Blanco:

Ubicado en la provincia de Azuay, adjudicado a la empresa Ecuagoldmining S.A.

- Producción prevista para el año 2018, pero el proyecto se suspendió por una orden judicial.<sup>14</sup>

12 Mezcla impura y sin refinar.

13 Mineral del que se puede extraer un metal en cantidad suficiente para ser aprovechado.

14 <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/06/02/nota/6789620/juez-falla-favor-comunidades-suspende-explotacion-minera-rio-blanco/>

Proyectos mineros de segunda generación <sup>15</sup>	
<p><b>Proyecto Cascabel:</b> Ubicado en la provincia de Imbabura, concesionado a la empresa Exploraciones Novomining S.A.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo de vida útil: 55 años.</li> <li>• Se prevé construcción de la mina para el 2024 y su producción para el 2028.</li> <li>• Inversión planificada en 2022 es de \$ 28 millones de USD.</li> <li>• Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 2.268 empleos.</li> </ul>
<p><b>Proyecto Cangrejos:</b> Ubicado en la provincia de El Oro, concesionado a Odin Mining del Ecuador S.A.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo de vida útil: 25 años</li> <li>• Se prevé construcción de la mina para el 2026 y su producción para el 2028.</li> <li>• Inversión planificada en 2022 es de \$ 0,85 millones de USD.</li> <li>• Proyecto Cangrejos está compuesto por 8 concesiones</li> <li>• Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 768 empleos.</li> </ul>
<p><b>Proyecto Ruta del Cobre:</b> Ubicado en la provincia de Azuay, concesionado a la Compañía Minera Ruta del Cobre.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin definir etapa de construcción de la mina y su producción.</li> <li>• Inversión planificada en 2022 es de \$ 5,25 millones de USD.</li> <li>• Proyecto Ruta del Cobre está compuesto por 3 concesiones</li> <li>• Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 140 empleos.</li> </ul>
<p><b>Proyecto Ruta del Cobre:</b> Ubicada en la provincia de Imbabura, concesionado a la Empresa Nacional Minera S.A. (ENAMI EP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin definir etapa de construcción de la mina y su producción.</li> <li>• Inversión planificada en 2022 es de \$ 0,35 millones de USD.</li> <li>• Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 348 empleos.</li> </ul>
<p><b>Proyecto Curipamba:</b> Ubicada en la provincia de Bolívar, adjudicado a la empresa Curimining S.A.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo de vida útil: 14 años</li> <li>• Se prevé construcción de la mina para el 2022 y su producción para el 2024.</li> <li>• Proyecto Curipamba está compuesto por 8 concesiones</li> <li>• Inversión planificada en 2022 es de \$ 2,36 millones de USD.</li> <li>• Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 668 empleos.</li> </ul>
<p><b>Proyecto La Plata:</b> Ubicado en la provincia de Cotopaxi, adjudicado a la Compañía Minera La Plata S.A.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo de vida útil: 8 años</li> <li>• Se prevé construcción de la mina para el 2023 y su producción para el 2024.</li> <li>• Inversión planificada en 2022 es de \$ 0,85 millones de USD.</li> <li>• Hasta el 1° Trim. 2022 creó un total 472 empleos.</li> </ul>

Fuente: BCE

Tabla 4. Minas en producción y Proyectos mineros en el Ecuador

## 2. Situación Problemática

### Normativa alternativa a Ley de Consulta Previa

En la vigente Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 7 del artículo 57<sup>16</sup>, se establece la consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en las tierras de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y que puedan afectarles ambiental o culturalmente. En el mismo texto se dispone que la consulta deberá ser obligatoria, pero no su resultado.

<sup>15</sup> Se los define como proyectos mineros de segunda generación debido a que se trata de los más importantes después de los estratégicos.

<sup>16</sup> [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

Por su parte, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial el 9 de septiembre de 2009 desarrolla en sus artículos 81 y 83<sup>17</sup> lo referente a la consulta previa libre e informada. El primero señala que la misma se garantizará además a pueblos afroecuatoriano y montubio. La segunda, a su turno, establece lo siguiente:

Art. 83.- Valoración, si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.

En la actualidad no existe un instrumento que determine dicho procedimiento de consulta previa, aun habiendo sido dispuesto por la Corte Constitucional mediante sentencia No. 38-13-IS/19 del 13 de diciembre de 2019 a la Asamblea Nacional que dentro del plazo de máximo un año expida las leyes orgánicas que regulen el derecho a la consulta previa y prelegislativa.

La regulación del procedimiento de consulta previa, libre e informada para las actividades de las industrias de recursos naturales en las tierras de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, sería necesario para el desarrollo de una actividad que, como ya se vio, posee un gran potencial en cuanto a atracción de inversión, generación de empleo y captación de divisas para el país. Este instrumento se vuelve más urgente considerando que el Gobierno del presidente Lasso, como parte de las mesas de diálogo con organizaciones indígenas, se ha comprometido a no otorgar nuevos títulos mineros hasta contar con la normativa necesaria para la aplicación de la consulta previa, libre e informada.<sup>18</sup>

Con el fin de que la ausencia de una regulación para el procedimiento de consulta previa, libre e informada no se vuelva un impedimento para el desarrollo de la actividad minera en el país, la Cámara de Minería del Ecuador ha trabajado en un proyecto de ley (**Ver Anexo 1**). Este instrumento sigue los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

## **Codificación del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras y Facilitar renuncias a partes de la concesión**

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAAM) nació mediante Decreto N.º 121<sup>19</sup> con el objetivo de poder mejorar y promover el desarrollo de manera sustentable de las actividades mineras en todas sus fases (exploración inicial o avanzada, explotación, procesamiento, refinación y cierre de minas), esto a través de normas, procedimientos, y procesos, para controlar y mitigar los efectos que estas actividades puedan ejercer sobre el medio ambiente y la comunidad. Dentro de Ley de Minería del Ecuador se establecen además normas en materia ambiental, contenidas principalmente entre los artículos 78 al 91<sup>20</sup>.

17 [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)

18 <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/mesas-de-dialogo-gobierno-indigenas-acuerdos-en-petroleo-y-mineria-nota/>

19 <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/REGLAMENTO-AMBIENTAL-DE-ACTIVIDADES-MINERAS.pdf>

20 [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_mineria.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_mineria.pdf)

El RAAM ha sufrido constantes modificaciones a través de los siguientes Acuerdos Ministeriales:

- Acuerdo N.º 37<sup>21</sup>, en donde se especificó que todos los efectos ambientales provocados por las actividades mineras serían manejados por el Ministerio del Ambiente o la respectiva Autoridad Ambiental, y tanto los titulares mineros y sus contratistas serán responsables civil, penal y administrativamente por dichas actividades y operaciones ante el Estado, el Ministerio del Ambiente y los ciudadanos en general;
- En el Acuerdo N.º 69<sup>22</sup>, se establecieron aspectos relacionados con la Certificación de intersección, en donde el titular minero podrá obtener derechos mineros a la intersección del o de los derechos mineros con relación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Bosques y Vegetación Protectores, Patrimonio Forestal del Estado u otras áreas de conservación declaradas por la Autoridad Ambiental Nacional, y;
- Acuerdo N.º 80<sup>23</sup>, en esta se mencionó aspectos relacionados con la regularización ambiental en los procesos de registro y licenciamiento en las actividades mineras que se hayan desarrollado en el territorio ecuatoriano, todos los procedimientos de regularización serían realizados haciendo uso del Sistema Único de Información Ambiental (SUIA)<sup>24</sup>.

Aunque el RAAM haya sido reformado varias veces en el ámbito de temas ambientales, sería oportuna una nueva codificación con el fin de que las autoridades puedan manejarlo de manera óptima. Desde la Cámara de Minería se está trabajando y se ha hecho la tarea de levantar una nueva codificación con base en la última RAAM en donde se han incluido importantes propuestas de reformas para dejar las reglas claras en torno a la legislación ambiental que rige en el sector minero **(Ver Anexo 2)**.

En el mismo documento, se incluye una reforma al RAAM para facilitar renunciaciones a partes de las concesiones dada a los titulares mineros. Se plantea una modificación en la reducción o renuncia en donde se establecería: "...En los casos que el titular minero no hubiere ejercido actividad minera alguna en su concesión, comprobado a través de un certificado expedido en este sentido por la autoridad de regulación y control del sector minero; el titular minero deberá solicitar a la Autoridad Ambiental competente una inspección en sitio para que la autoridad verifique el estado, y a través de su informe técnico exente al titular de la presentación y aprobación de la Auditoría ambiental de reducción o renuncia... En estos casos, el titular minero deberá además presentar el plan de reparación para revertir los pasivos ambientales, en caso de haberlo. El plazo para la revisión de la auditoría, o de realizar la inspección y su informe técnico es de tres meses."

## **Posibilidad de que el pago de patentes se dirija directamente a Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD**

El Gobierno ecuatoriano, como dueño de los recursos mineros que se extraen en todo el territorio nacional, y de acuerdo con lo estipulado en torno a las regalías en la Ley de Minería del Ecuador, es parte de quienes reciben los beneficios económicos que se generen a partir de esta actividad. Sin embargo, aunque la mayoría de estas regalías mineras vuelven por ley al territorio de influencia (alrededor de un 60%)<sup>25</sup> para que sea usado en desarrollo local sostenible dentro de la misma

21 <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Reglamento-Ambiental-Actividades-Mineras-MAE.pdf>

22 <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/8146-registro-oficial-no-795>

23 <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Acuerdo-80.pdf>

24 El Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) es una aplicación WEB que se usa para la gestión de trámites y proyectos encaminados al control, registro, mantenimiento y preservación del medio ambiente a nivel nacional.

25 Ley de Minería al artículo 93 (Regalías a la explotación de minerales)

comunidad en donde se realizó dicha actividad, a nivel local, se estaría percibiendo que no retorna el beneficio suficiente de la minería a sus territorios.

Estas regalías se realizan a través de la banca pública gestionando el desembolso de fondos hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) con el objetivo de que se los distribuyan posteriormente a proyectos relacionados con el desarrollo urbano y social, a la educación, protección ambiental, a la salud, telecomunicaciones, transporte, entre otros.

La minería es un motor de desarrollo económico muy importante para el país, que debe ser dirigido de manera adecuada a nivel local, pero la percepción de no sentir ese retorno de beneficios ha derivado en conflictos y ha provocado que las comunidades estén en contra del uso de sus territorios, a esto se le debe sumar el temor de que exista poca responsabilidad en el uso de los recursos naturales (agua, suelo, subsuelo, aire, vegetación, fauna, etc.) por parte de las empresas mineras. Esto se debe a que casi todos los proyectos mineros están ubicados dentro de territorios rurales con altos índices de pobreza, y en donde la actividad económica principal en la mayoría de los casos suelen ser actividades agropecuarias.

En vista de que esto ha desencadenado varios inconvenientes para los proyectos mineros, se ha planteado una reforma a la Ley de Minería en donde aquel 60% de las regalías se queden en los GAD y no vayan al Estado para luego retornar. Aunque, estas regalías se pagan en fases ya muy avanzadas; de todas maneras, aquello cambiaría la percepción negativa que tienen las comunidades locales hacia la actividad minera.

## Reapertura postergadas del catastro minero ecuatoriano

En el mes de agosto del 2021, mediante Decreto Ejecutivo 151<sup>26</sup> se esperaba para inicios de este año una reapertura del catastro minero del país<sup>27</sup>, sin embargo, aquello no se dio. En ese entonces, el ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables, Juan Carlos Bermeo, mencionó que la reapertura se iba a dividir en dos etapas: primera etapa (Catastro Analógico), planificada para que al mes de mayo del 2022 se hubiera efectuado la revisión de 506 procesos de otorgamiento de concesiones; y la segunda etapa (Plataforma Digital), pensaba concretarse para finales de este 2022, en donde se otorgarían nuevas concesiones y se implementaría a su vez un Sistema Integral de Gestión Minera para evitar manipulaciones y alteraciones.

En estos momentos, desde el Ministerio de Energía, ahora representado por Xavier Vera-Grunauer, la fecha de reapertura sería para diciembre 2022 y solo en lugares en donde no aplique consulta previa. El argumento que ha mencionado el Estado, al momento, del porqué se mantiene cerrado el catastro sería debido a que la base de datos está todavía en un proceso de depuración. Desde noviembre de 2018 hasta septiembre de 2019, ya se habían validado más de 4.145 expedientes que equivaldrían a una depuración del 75% del registro de las concesiones mineras legales existentes en el territorio ecuatoriano, según cifras del Ministerio de Energía<sup>28</sup>. A la fecha, aquel 25% faltante ya debería estar depurado y no ser un inconveniente que impida abrir el catastro minero.

26 <https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/wp-1628209776656.pdf>

27 De acuerdo con el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, el catastro minero es la herramienta tecnológica necesaria para el registro y administración de los derechos mineros otorgados por el Estado, como las concesiones mineras.

28 <https://www.recursoyenergia.gob.ec/el-catastro-minero-esta-depurado-en-un-75/>

### 3. Propuestas de cambio normativo y legal

A continuación, se muestra el detalle de los aspectos legales que desde el Ejecutivo serían necesarios modificar para concretar las propuestas de mejora en temas de actividades mineras que permitan incrementar la competitividad de las empresas del sector y la inversión en el Ecuador.

Tema	Reforma
<div data-bbox="246 568 680 938" data-label="Image"> </div> <p data-bbox="192 1007 391 1034">Ley de Consulta Previa</p> <ul data-bbox="212 1044 739 1430" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="212 1044 739 1257"> <p data-bbox="246 1079 355 1105"><b>Necesidad</b></p> <p data-bbox="246 1116 739 1257">Ayudar a que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblos montubios, estén informados correctamente de las actividades mineras</p> </li> <li data-bbox="212 1263 739 1430"> <p data-bbox="246 1297 428 1324"><b>¿Cómo hacerlo?:</b></p> <p data-bbox="246 1334 739 1396">Mesas de diálogos entre los ciudadanos en general y las empresas mineras.</p> <p data-bbox="246 1406 522 1430">Mediante la creación de una ley.</p> </li> </ul>	<p data-bbox="800 541 1333 711">La Ley de Consulta previa, libre e informada debe ser emitida por el Legislativo. No obstante, debido a la complejidad política y el entorno en la Asamblea Nacional aún hay avances. Por estos motivos desde la Cámara de Minería del Ecuador se ha trabajado en un proyecto de ley.</p> <p data-bbox="800 758 1333 1001">En esta normativa se determinaría que el Estado realizará las consultas previas, libres e informadas previo al otorgamiento del título, contrato o acto administrativo correspondiente que faculte a realizar actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables por parte del Ministerio Sectorial o de los gobiernos autónomos descentralizados, según corresponda.</p> <p data-bbox="800 1048 1333 1181">Este proceso se realizaría exclusivamente con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblos montubios. La ley establecería también las fases del proceso, que son:</p> <ol data-bbox="862 1222 1333 1590" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="862 1222 1333 1355">I. Fase inicial previo al otorgamiento del título, contrato o acto administrativo correspondiente para la exploración o explotación de recursos naturales no renovables.</li> <li data-bbox="862 1385 1025 1412">II. Preparación.</li> <li data-bbox="862 1443 1099 1469">III. Convocatoria pública.</li> <li data-bbox="862 1500 1225 1526">IV. Registro de información y ejecución.</li> <li data-bbox="862 1557 1107 1584">V. Análisis de resultados.</li> </ol> <p data-bbox="800 1631 1333 1800">Un elemento importante de la última fase es lo que compete al resultado de la consulta. La ley expresa que, en el caso de que no se lleguen a acuerdos entre las partes, la decisión de otorgar el título, emitir el acto administrativo o suscribir el contrato será adoptada por resolución.</p>

---

Codificación del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAAM) y Facilitar renunciaciones a partes de la concesión.

- **Necesidad**  
Definir reglas claras en temas de la legislación ambiental del sector.
- **¿Cómo hacerlo?:**  
Mediante reformas a la codificación del RAAM.

Para una nueva Codificación y propuesta de reformas del RAAM será necesario que el Ejecutivo apruebe dichos cambios. Desde La Cámara de Minería se ha levantado una nueva codificación en base a la última RAAM vigente en donde se han incluido importantes propuestas de reformas para dejar las reglas claras en torno a la legislación ambiental.

También se ha incluido una reforma al artículo 56 del reglamento en torno a facilitar renunciaciones a partes de las concesiones dada a los titulares mineros.

---

Posibilidad de que el pago de patentes se dirija directamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

- **Necesidad**  
Las provincias en donde se realiza la actividad minera deben ser los principales beneficiarios.
- **¿Cómo hacerlo?:**  
Sinergias entre el sector privado con el sector público.  
Mesas de diálogos para que el Gobierno y los GAD estén de acuerdo.

Se requerirá que desde la Asamblea se apruebe una reforma en la Ley de Minería al artículo 93 (Regalías a la explotación de minerales). Las regalías mineras, según la ley tienen que volver en un 60% al territorio de influencia, pero las autoridades locales estarían percibiendo que no retorna el beneficio de la minería a sus territorios. Con lo cual se plantea la posibilidad de que ese 60% de las regalías se queden en los GAD y no vayan al Estado para luego retornar. Esta reforma sería oportuna y ayudaría a cambiar la percepción negativa de la explotación minera.

---

**Tabla 5. Propuestas de cambio normativo y legal en el sector minero**

## 4. Conclusiones

La minería representa una de las grandes oportunidades para la atracción de nuevas inversiones hacia el Ecuador. Las reglas y los distintos actores involucrados a lo largo de los últimos años han provocado que el desarrollo del sector minero ecuatoriano se haya limitado, y aunque representa un sector importante en la actualidad, aún se puede mejorar. Esto se podría solventar con determinadas reformas que permitan una menor discrecionalidad, mayor estabilidad política y seguridad jurídica para atraer y mantener las inversiones, así mismo fortaleciendo la responsabilidad de las empresas y del Estado con la comunidad a través de procesos transparentes.

Uno de los primeros cambios que se requiere dar en el país en pro del Sector Minero es permitir que más empresas mineras trabajen. Para ello, será importante que haya una reapertura definitiva del Catastro Minero. La fecha de reapertura estaría dada para diciembre 2022, pero sigue siendo incierto si el Gobierno cumpla con la fecha dispuesta. Si se logra cumplir, las nuevas concesiones generarían inversiones y plazas de empleo, y dinamizarían la economía local y nacional.

En el mismo sentido, también necesitamos trabajar en la mejora de los conflictos internos que existen entre las empresas mineras y las comunidades. En la presente investigación, hemos identificado tres temas que se podrían tratar para este objetivo: Primero, la posibilidad de que el pago de patentes se dirija directamente a los GAD's. Aquel 60% de las regalías sería importante que se queden en los GAD's y no vayan al Estado para luego retornar. Esta reforma sería oportuna y ayudaría a cambiar la percepción negativa que poseen estas comunidades de la explotación minera.

Segundo, crear una normativa alternativa a Ley de Consulta Previa para ayudar a que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblos montubios, estén informados correctamente de las actividades mineras. En la actualidad no existe un instrumento que determine dicho procedimiento, y se vuelve necesario para el desarrollo de una actividad que posee un gran potencial en cuanto a captación de inversión, generación de empleo y de divisas para el país. Y finalmente, se ha planteado una nueva codificación del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAAM) con el propósito de definir reglas claras en temas de la legislación ambiental del sector. Desde la Cámara de Minería se ha trabajado en levantar una nueva codificación en base con la última RAAM en donde se han incluido importantes reformas.

Estas propuestas que se han planteado en el presente documento nos permitirían fortalecer y mejorar ámbitos tales como comercio exterior, empleo, y competitividad en la industria minera. Aquello derivaría en captar mayores cifras de inversión, y potenciar el crecimiento económico del país.

## Bibliografía

1. BCE (2022), "Boletín de sector minero. Resultados al 1er trimestre de 2022" [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero072022.pdf>
2. BCE (2015), "Sector Minero. Cartilla Informativa" [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/cartilla00.pdf>
3. Ministerio de Minería (2018). "Rendición de Cuentas 2017" [en línea] <https://www.recursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Informe-rdc2017-3.pdf>
4. Ministerio de Minería (2016). "Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero" [en línea] <http://www2.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/04PPP2016-PLAN.pdf>
5. Fraser Institute (2021). "Survey of Mining Companies 2021" [en línea] <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2021.pdf>
6. BCE (2022). "Inversión Extranjera Directa. Reportada en la Balanza de Pagos - Boletín No 79" [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/InversionExtranjera/Directa/indice.htm>
7. CME (2022). "Importancia actual y futura de la Industria Minera en Ecuador"
8. BCE (2022). "Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales. Resultados en valores corrientes y constantes a precios de 2007 - Período: 2000.IT - 2022.IT" [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Indices/c119062022.htm>
9. BCE (2022). "Estadísticas Sector Real. Previsión Macroeconómica Anual" [en línea] <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica/sector-real>
10. SRI (2022). "Estadísticas Generales de Recaudación" <https://www.sri.gob.ec/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri>
11. Presidencia de la República (2021). "Decreto Ejecutivo No 151" [en línea] <https://www.recursosyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/wp-1628209776656.pdf>
12. Presidencia de la República (2008). "Constitución de La Republica Del Ecuador 2008" [en línea] [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
13. Presidencia de la República (2010). "Ley Orgánica de Participación Ciudadana" [en línea] [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)

14. Asamblea Nacional (2009). "Ley de Minería" [en línea] [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_mineria.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_mineria.pdf)
15. Ministerio del Ambiente (2013). "Registro Oficial No 37" [en línea] <https://www.cip.org.ec/attachments/article/1063/ACUERDO%20MINISTERIAL%20No%20067.pdf>
16. Presidencia de la República (2009). "Reglamento Ambiental de Actividades Mineras. Decreto Ejecutivo 121" [en línea] <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/REGLAMENTO-AMBIENTAL-DE-ACTIVIDADES-MINERAS.pdf>
17. Presidencia de la República (2009). "Reglamento Ambiental de Actividades Mineras. Decreto Ejecutivo 37" [en línea] <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Reglamento-Ambiental-Actividades-Mineras-MAE.pdf>
18. Presidencia de la República (2009). "Reglamento Ambiental de Actividades Mineras. Registro Oficial No. 795" [en línea] <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/8146-registro-oficial-no-795>
19. Presidencia de la República (2009). "Reglamento Ambiental de Actividades Mineras. Acuerdo Ministerial 80" [en línea] <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Acuerdo-80.pdf>
20. Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (2020). "El Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2020-2030" [en línea] <https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-Nacional-de-Desarrollo-del-Sector-Minero-2020-2030.pdf>

## **Anexos**

### **Anexo 1. Proyecto de Ley de Consulta Previa**

Enlace de descarga: <https://bit.ly/3ETbMHy>

### **Anexo 2. Nueva codificación del Reglamento Ambiental de Actividades Mineras (RAAM)**

Enlace de descarga: <https://bit.ly/3TCXhLZ>



CON EL APOYO DE:

