

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2745>

## La facultad sancionadora atribuida a la Agencia de Regulación y Control Minero, y el principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones

The sanctioning attributed to the Agencia de Regulación y Control Minero, and the principle of proportionality between infringements and sanctions

**Gabriel Jampier Chiriboga Orellana**

[gabriel.chiriboga@unl.edu.ec](mailto:gabriel.chiriboga@unl.edu.ec)

<https://orcid.org/009-0004-6680-0825>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Artículo recibido: 20 de septiembre de 2024. Aceptado para publicación: 04 de octubre de 2024.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

### Resumen

El Estado interviene en sectores estratégicos y específicos de producción como agente económico en su derecho de administrar, controlar y gestionar los procesos productivos de bienes y servicios en sujeción a los principios de sostenibilidad y eficiencia: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art.313). El régimen jurídico que administra, regula y controla el sector estratégico minero se encuentra contenido en la Ley de Minería y su Reglamento. El artículo 96 y 97 del Reglamento General a la Ley de Minería otorga facultad sancionatoria a la Agencia de Regulación y Control Minero, que impone multas gravosas que no se sujetan a una escala gradual de proporcionalidad entre la conducta lesiva y daño causado, afectando el principio constitucional de proporcionalidad entre infracciones y sanciones. Las Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, dentro de sus competencias emiten resoluciones que se fundan principalmente en un informe emitido por el Técnico designado por la institución. Se debe observar que este informe es elaborado únicamente en función de los hallazgos encontrados en el sitio de la actividad minera ilegal y no admite contraposición alguna por el administrado. Este instrumento (informe técnico) constituye el único fundamento jurídico del órgano instructor para imponer multas que no se ajustan a ningún criterio de proporcionalidad.


*Palabras clave:* derecho administrativo, proporcionalidad, sancionar, minería ilegal

### Abstract

The State intervenes in strategic and specific production sectors as an economic agent in its right to administer, control and manage the production processes of goods and services in accordance with the principles of sustainability and efficiency: “The State reserves the right to administer, regulate, control and manage the strategic sectors, in accordance with the principles of environmental sustainability, precaution, prevention and efficiency” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 313). The legal regime that administers, regulates and controls the strategic mining sector is contained in the Mining Ley de Minería y su Reglamento. El artículo 96 y 97 del Reglamento General a la Ley de Minería grant sanctioning power to the Agencia de Regulación y Control Minero, which imposes heavy fines that are not subject to a gradual scale of proportionality between the harmful

conduct and the damage caused, affecting the constitutional principle of proportionality between infractions and sanctions. The Agency for the Regulation and Control of Energy and Non-Renewable Natural Resources, within its powers, issues resolutions that are based primarily on a report issued by the Technician appointed by the institution. It should be noted that this report is prepared solely based on the findings found at the site of the illegal mining activity and does not admit any objection by the administrator. This instrument (technical report) constitutes the only legal support for the investigating body to impose fines that do not conform to any criterion of proportionality.

*Keywords:* administrative law, proportionality, sanctioning, illegal mining

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons. 

Cómo citar: Chiriboga Orellana, G. J. (2024). La facultad sancionadora atribuida a la Agencia de Regulación y Control Minero, y el principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (5), 1820 – 1834. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2745>

## **INTRODUCCIÓN**

El sistema sancionatorio impuesto por la Agencia de Regulación y Control Minero, que impone multas gravosas que no se sujetan a una escala gradual de proporcionalidad entre la conducta lesiva y daño causado, afectando el principio constitucional de proporcionalidad entre infracciones y sanciones.

El objetivo general de la investigación se delimitó en determinar la afectación jurídica al principio de proporcionalidad, a consecuencia de la aplicabilidad del régimen jurídico sancionador contenido en el artículo 97 del Reglamento General a la Ley de Minería. El enfoque metodológico de la investigación propuesta fue de tipo descriptiva; por medio del estudio analítico a nivel jurídico y dogmático de fuentes primarias y secundarias se profundizó conceptualmente en los enunciados teóricos, a nivel interpretativo en relación al régimen jurídico sancionador del artículo 97 del Reglamento General a la Ley de Minería.

El precepto punitivo impuesto por el organismo instructor: Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe, se encuentra prescrito en el artículo 57 de la Ley de Minería, de conformidad con el Art. 104 del Reglamento General de la Ley de Minería. Es importante destacar que en los 3 casos expuestos el contenido fáctico corresponde a hechos equivalentes en lugar: (Provincia de Zamora Chinchipe), y circunstancias (infractor que ejecuta actividades extractivas sin título); no obstante, las sanciones impuestas difieren en cuanto a la cuantificación de la multa impuesta sin desarrollar una línea argumentativa que motive de forma suficiente tal decisión del organismo instructor.

## **DESARROLLO**

### **El principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones**

El desarrollo de las modernas corrientes jurídicas, inspiradas en el garantismo constitucional, concibe a la justicia penal no como un instrumento de represión; sino como un conjunto de principios y garantías que efectivizan la protección de derechos fundamentales de víctimas y procesados, y de aquellos bienes jurídicos de notable importancia para la sociedad. La persecución penal a cargo de la Fiscalía adquiere una nueva connotación en un Estado constitucional de derecho y justicia.

La acción del poder punitivo del Estado (*ius puniendi*) se encuentra limitado por principios de justicia constitucional. Los principios jurídicos constituyen directrices fundamentales e imprescindibles que todo sistema procesal exige para lograr coherencia en la sustanciación procesal, García (2015): "Un principio judicial es un concepto general sobre el que se apoya el razonamiento lógico de interpretación de la norma positivizada, para establecer su significado y alcance, como argumentos que sustenta el ejercicio de motivación de sentencias y/o resoluciones" (p.85).

El principio de proporcionalidad cumple la función de estructurar el procedimiento interpretativo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales que resulta vinculante para el legislador, y para la fundamentación de dicho contenido en las decisiones de control de constitucionalidad de las leyes.

De este modo, este principio opera como un criterio metodológico, mediante el cual se pretende establecer qué deberes jurídicos imponen al Legislador las disposiciones de los derechos fundamentales tipificadas en la Constitución de la República del Ecuador.

El significado de esta función sólo puede comprenderse cabalmente sobre la base del entendimiento previo de la estructura de los derechos fundamentales y de la estructura del control de constitucionalidad de las leyes.

El Código Orgánico Integral Penal (COIP) en su artículo 12 numeral 16, en relación al principio de proporcionalidad expresa que: “Proporcionalidad en la determinación de las sanciones disciplinarias: las sanciones disciplinarias que se impongan a la persona privada de libertad, deberán ser proporcionales a las faltas cometidas. No se podrán imponer medidas sancionadoras indeterminadas ni que contravengan los derechos humanos. Se respetarán estos derechos, en lo que corresponda, durante el cumplimiento de la medida cautelar de prisión preventiva, el cumplimiento de la pena, en los traslados, registros, requisas o cualquier otra actividad” (Art.12.16).

El principio de proporcionalidad se aplica tanto al momento de creación del derecho, como en el de la aplicación por los jueces y tribunales en el momento de dictar sentencia, e incluso en el momento de la ejecución de la pena, que es una medida de seguridad accesoria, por lo que el legislador debe prevenir que el principio de proporcionalidad sea aplicado en cada una de las sanciones, porque nace en la ley, pero dicho principio se fortalece en la administración de justicia, cuando el juez aplica la sana crítica. Por lo expuesto, podemos decir que el principio de proporcionalidad es una garantía utilizada como herramienta por el legislador para dar a cada uno lo que se merece, es decir, hacer justicia en razón de la gravedad de un acto cometido.

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que las penas estén en relación al principio de proporcionalidad, es decir, debe existir cierta relación coherente entre el grado de vulneración de un derecho y la gravedad de la pena.

Por lo tanto, el sistema judicial debe establecer la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, deben existir sanciones no privativas de la libertad, las que tienen que respetar los derechos de las personas y ser impuestas mediante procedimientos adversariales, transparentes y justos. Este principio señala que entre el delito cometido y la pena impuesta debe existir una proporción. Este principio a la vez regula que para la imposición de la pena debe cumplirse con dos requisitos fundamentales; a) que el delito haya sido cometido con dolo o culpa, de esta forma se excluyen aquellos delitos que son cometidos por hecho fortuito; b) que se establezca la culpabilidad del autor y que además reúna los requisitos indispensables para que se pueda iniciar un proceso penal.

El principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones aplicado al régimen administrativo sancionatorio, implica la materialización del principio de legalidad. En cuanto al principio de legalidad: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley” (Constitución de la República del Ecuador. Art.76.3).

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 numeral 3 consagra al principio de legalidad en materia sancionatoria dentro del derecho al debido proceso; el principio de legalidad sancionadora constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, en su objeto de tutelar a las personas a través de una doble garantía: reserva de la ley y tipicidad. En cuanto a la garantía de la reserva de la ley, es de carácter formal y constituye una garantía relacionada al rango necesario que deben tener las normas que tipifican y sancionan infracciones., la garantía de reserva de ley se desarrolla en el artículo 132 numeral 2 de la CRE que dispone que se requerirá de ley para tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

En lo relativo al principio de tipicidad, exige la predeterminación normativa de las conductas que sean consideradas ilícitas con sus consecuentes sanciones. La tipicidad dota de previsibilidad y certeza mediante la exigencia de normas jurídicas previas que permitan predecir con suficiente nivel de certeza las infracciones y su respectiva sanción, por lo que este principio se encuentra directamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica.

El artículo 132 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el 76 numeral 3 de la CRE, consagra el principio de la reserva de ley aplicable al régimen administrativo sancionador. La Corte Constitucional en cuanto a la potestad sancionatoria administrativa desarrolla el siguiente criterio: "La potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelar. Esto por cuanto, las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social". (Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 004-17-SIN-CC, 08 de marzo de 2017).

### **El procedimiento administrativo sancionatorio aplicado a las actividades extractivas sin título**

En la legislación ecuatoriana, por medio de la promulgación en el Registro Oficial y vigencia del Código Orgánico Administrativo, se distingue la intención legislativa de que sea este cuerpo normativo el que regule el ejercicio de la función administrativa de todos los organismos, entidades y personas jurídicas que integran el sector público.

El procedimiento administrativo regulado en el Código Orgánico Administrativo se constituye un espacio procesal en el cual los derechos e intereses de los administrados pueden ser afectados por las decisiones que adoptan los órganos que integran la administración, en procura del interés público. En el transcurso del procedimiento administrativo se debe asegurar aplicar las garantías que integran el derecho al debido proceso, en los términos previstos en el artículo 76 de la Constitución de la República.

En lo relativo al procedimiento administrativo regulado en el Código Orgánico Administrativo constituye un espacio procesal en el cual derechos e intereses de los administrados pueden ser afectados por las decisiones que adoptan los órganos que integran la administración, en procura del interés público. En el transcurso del procedimiento administrativo se debe asegurar aplicar las garantías que integran el derecho al debido proceso, en los términos previstos en el artículo 76 de la Constitución de la República, así lo reconoce el COA: "Las administraciones públicas sirven con objetividad al interés general. Actúan para promover y garantizar el real y efectivo goce de los derechos" (Código Orgánico Administrativo, Art. 37).

El precepto contenido en el artículo 37 del Código Orgánico Administrativo admite que los derechos de los ciudadanos no pueden ser vulnerados en forma arbitraria con el argumento de servir o procurar el interés general. Por lo tanto, toda actividad administrativa debe equilibrar estos dos elementos, en aplicación de los principios de eficacia, eficiencia, calidad, transparencia y otros que son consustanciales al accionar público, además es necesario garantizar la aplicación de los principios establecidos en los artículos 14 al 30 del Código Orgánico Administrativo, estos son: legalidad, responsabilidad, proporcionalidad, buena fe, interdicción de la arbitrariedad, igualdad, imparcialidad, independencia, motivación, tipicidad, irretroactividad. La aplicación de estos principios es una obligación que debe ser cumplida por los titulares de los órganos administrativos que sustancian el procedimiento administrativo y emiten la resolución final.

El Estado ejerce la denominada potestad sancionadora, cuya finalidad específica es garantizar la observancia del ordenamiento jurídico, a través de la imposición de sanciones administrativas, Fernández (2018) en cuanto a las sanciones expresa que son "un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal" (p.165); las sanciones constituyen gravámenes que impone el Estado a los administrados a título de represión, a través de las administraciones públicas, como consecuencia de las inobservancias por parte del sujeto pasivo, de normas jurídicas que debía acatar, de competencias que debía ejercer, o de funciones u obligaciones que debía cumplir. Las sanciones administrativas a diferencia de las penales, no incluyen la privación

de la libertad, esta última únicamente puede ser impuesta por organismos jurisdiccionales por medio del ejercicio de la acción penal.

La particularidad de la potestad sancionatoria, es que el Estado en su condición de sujeto activo, no solamente juzga y sanciona, sino que además ejecuta las sanciones que ha impuesto. Para que la potestad sancionatoria pueda ser ejercida, es necesario que se observen las garantías del derecho al debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Los principios a ser observados para el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado se reflejan en los denominados procedimientos administrativos sancionatorios. Estos principios se encuentran previstos en el Art. 76 la Constitución de la República del Ecuador, y son principalmente las siguientes: legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, retroactividad (pro administrado). Los procedimientos administrativos sancionatorios están también sometidos al principio de culpabilidad y a la prescripción de las infracciones y las sanciones.

En cuanto al principio de legalidad, está previsto expresamente en el artículo 266 de la Constitución de la República del Ecuador, y en el artículo 14 del COA, que lo denomina principio de juridicidad, el principio de legalidad consolida uno de los fundamentos esenciales del Estado de derecho, caracterizado por la división de poderes, el sometimiento de la autoridad a la ley, y la garantía para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

Para que un órgano administrativo pueda ejercer la potestad sancionadora, es necesario que una norma constitucional o con rango legal le haya atribuido expresamente la competencia para el efecto. Y además es indispensable que tanto la infracción como la sanción, se encuentren tipificadas en una ley en sentido formal, conforme lo prevé el artículo 132 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, disposición que consagra la reserva de la ley para la tipificación de sanciones de todo orden, incluidas las administrativas, esto implica que a través de normas de jerarquía inferior a la ley no se puedan tipificar sanciones ni infracciones.

Por lo expuesto, para que una ley prevea la posibilidad de Guerrero (2022) “colaboración reglamentaria en la normativa sancionatoria” (p.110), lo que supondría una degradación sustancial de los principios de legalidad, de reserva de la ley y de tipicidad, es indispensable que la Constitución confiera a la Asamblea Nacional la atribución de delegar a la administración la facultad de tipificar infracciones administraciones, con los límites y requisitos que impongan la ley respectiva. En vista de que la Constitución del año 2008 no otorga esa atribución a la Asamblea Nacional, es evidente que esta no se encuentra habilitada para dictar leyes que contemplen este tipo de delegación a favor de la administración pública; por el contrario, establece lo que la doctrina común denomina “reserva de la ley absoluta”, que no puede ser modificada ni atenuada por la Asamblea Nacional, por lo que aquellos reglamentos que tipifiquen infracciones administrativas y las sanciones aplicables a esta, son inconstitucionales.

En cuanto al principio de tipicidad, se encuentra contemplado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, y en el artículo 29 del COA. El precepto constitucional invocado dispone:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 76.3)

Para que el Estado, a través de sus órganos puede ejercer la acción penal y la potestad sancionatoria (administrativa), no solo se requiere que la infracción penal y la sanción estén tipificadas en la ley, sino además que el juzgamiento lo realice la autoridad pública competente de acuerdo con el procedimiento aplicable. Tratándose de infracciones administrativas, el procedimiento es precisamente el administrativo sancionador.

En armonía con el precepto constitucional invocado, el artículo 29 del COA determina que, constituyen “infracciones administrativas las acciones u omisiones previstas en la ley”. Por lo tanto, se descarta la posibilidad de que normas de jerarquía inferior a la Constitución o la ley, puedan tipificar infracciones administrativas. No obstante, la sentencia Nro. 009-17-SIN-CC, emitida por la Corte Constitucional el 12 de abril de 2017, dentro del caso 011-16-IN, abrió la posibilidad de que entidades y organismos del sector público evadan la rigurosidad de los principios de legalidad y tipicidad y que, por medio de reglamentos tipifiquen infracciones administrativas y sanciones, aun cuando no exista una ley que expresamente les faculte hacerlo para una materia y ámbitos determinados. Sin lugar a duda esta sentencia constituye en un desacierto en los que ha incurrido la Corte Constitucional.

En cuanto a los procedimientos disciplinarios son aquellos que dirige cada institución en contra de los servidores públicos por incumplimiento de sus deberes, lo que conlleva una afectación a la eficiencia administrativa. En expresiones de Moreta (2022) “en el Ecuador no contamos con un código general de procedimientos disciplinarios, lo cual fuera deseable, sino que la normativa en este asunto se halla dispersa entre varias leyes como son: Ley Orgánica de Servicio Público, Código Orgánico de la Función Judicial, Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Ley Orgánica de Educación Intercultural” (p.35).

Esta disposición establece dos reglas: a) la aplicación de los recursos administrativos que prevé el COA; y, b) la aplicación subsidiaria del COA. Tanto el Derecho Administrativo Sancionador, cuanto el Derecho Penal, implica una descarga del poder castigador del Estado por medio de sanciones de carácter administrativo y penal respectivamente. El *ius puniendi* o poder de castigar del Estado, deriva como una consecuencia necesaria del ordenamiento jurídico; por lo expuesto, si existen leyes (tipicidad, legalidad) y no se cumplen el Estado como sujeto activo impone una consecuencia jurídica (sanción).

Los principios a ser observados para el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado se encuentran consagrados en el Art. 76 la Constitución de la República del Ecuador: legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, retroactividad (pro administrado). Los procedimientos administrativos sancionatorios están también sometidos al principio de culpabilidad y a la prescripción de las infracciones y las sanciones.

En cuanto al amparo administrativo otorgado por la institución reguladora a los titulares de derechos mineros está dirigido a: mineros artesanales, pequeños mineros, empresas mineras en mediana y gran escala, personas naturales y jurídicas. La sustanciación del amparo administrativo se sujeta a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo y Código Orgánico General de Procesos; el precepto sancionador que el órgano sancionador impone se encuentra tipificado en la Ley de Minería, y Reglamento General a la Ley de Minería.

## **METODOLOGÍA**

La presente investigación es de tipo descriptiva; se desarrolló bajo un enfoque cualitativo por cuanto se describe a nivel teórico-dogmático el principio constitucional de proporcionalidad entre infracciones y sanciones, y el régimen sancionador atribuido a la institucionalidad estatal. Los métodos utilizados dentro del proyecto son: inductivo-deductivo, analítico-sintético, histórico-lógico, dogmático y comparativo.

Modalidad o Enfoque. Se procede a describir las características y elementos principales de las variables identificadas: La facultad sancionadora atribuida a la Agencia de Regulación y Control Minero, y el principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones. La descripción de las variables estudiadas es un proceso metodológico por cuanto implica el análisis a nivel jurídico y doctrinario contenido en fuentes primarias (resoluciones/sentencias) y secundarias (textos especializados) de investigación.

Tipología y alcance de la investigación. Corresponde a una investigación cualitativa, por cuanto se procede a realizar el estudio analítico de situaciones particulares (casos concretos), profundizando en sus consecuencias jurídicas que sustenta la línea argumentativa expuesta en la problemática delimitada en la fase de planeación. En la investigación propuesta se exponen 3 resoluciones emitidas por la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe.

Métodos, técnicas e instrumentos de investigación. La metodología de la investigación es un proceso secuencial y esquematizado, dirigida a obtener conocimientos contrastables, y lógicos. El método científico como modelo sistemático aplicado en la investigación propuesta, se utilizó desde la identificación de la problemática jurídica en el campo del derecho administrativo sancionador contenido en el artículo 97 del Reglamento General a la Ley de Minería.

El conocimiento de tipo significativo obtenido en la presente investigación, requirió de un proceso sistemático, especializado y riguroso, denominado como metodología de la investigación científica. Al respecto, Fernández, Carlos (2014) expresa: "La metodología de la investigación científica se denomina como la ciencia que aporta un conjunto de métodos, categorías, leyes y procedimientos que garantizan la solución de los problemas científicos" (p. 25).

Para el análisis de la información obtenida (resoluciones emitidas por la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe) se aplicó el método analítico-sintético, que permitió correlacionar la literatura jurídica especializada proveniente de fuentes formales del conocimiento jurídico (Reglamento de la Ley de Minería), confrontando con elementos conceptuales, jurídicos y doctrinarios en relación a la figura jurídica del régimen sancionador contenido en el artículo 97 del Reglamento General a la Ley de Minería.

El método analítico sintético se aplicó de forma específica al momento de formular las conclusiones, en donde por medio de un ejercicio lógico de nivel interpretativo se jerarquizaron los argumentos relevantes que sustentan la línea argumentativa desarrollada en relación a la afectación jurídica del principio de proporcionalidad, a consecuencia de la aplicabilidad del régimen jurídico sancionador contenido en el artículo 97 del Reglamento General a la Ley de Minería.

## **RESULTADOS**

Por medio del análisis de casos concretos, amparos administrativos sustanciados por la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe, se aborda la afectación jurídica al principio de proporcionalidad, a consecuencia de la aplicabilidad del régimen jurídico sancionador contenido en el artículo 97 del Reglamento General a la Ley de Minería.

**Tabla 1**

*Proceso Amparo Administrativo*

<b>Resolución</b>	<b>Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2021-A-A</b>
Institución instructora	Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe
Normativa aplicable directa	Ley de Minería. Reglamento General a la ley de Minería. Código Orgánico Administrativo.
Extracto de resolución	La institución instructora otorga el amparo administrativo al Titular Minero, procediéndose a imponer la sanción pecuniaria de doscientos salarios básicos unificados del trabajador (USD 80.000,00) al infractor por ejecutar actividades extractivas sin título.

**Fuente:** Agencia de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe.

**Tabla 2**

*Proceso Amparo Administrativo*

<b>Resolución</b>	<b>Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2022-A-A</b>
Institución instructora	Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe
Normativa aplicable directa	Ley de Minería. Reglamento General a la ley de Minería. Código Orgánico Administrativo.
Extracto de resolución	La institución instructora otorga el amparo administrativo al Titular Minero, procediéndose a imponer la sanción pecuniaria de doscientos cincuenta salarios básicos unificados del trabajador (USD 100.000,00) al infractor por ejecutar actividades extractivas sin título.

**Fuente:** Agencia de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe.

**Tabla 3**

*Proceso Amparo Administrativo*

<b>Resolución</b>	<b>Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2023-A-A</b>
Institución instructora	Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe
Normativa aplicable directa	Ley de Minería. Reglamento General a la ley de Minería. Código Orgánico Administrativo.
Extracto de resolución	La institución instructora otorga el amparo administrativo al Titular Minero, procediéndose a imponer la sanción pecuniaria de trescientos salarios básicos unificados del trabajador (USD 135.000,00) al infractor por ejecutar actividades extractivas sin título.

**Fuente:** Agencia de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe.

En el ámbito del derecho sancionador, el amparo administrativo constituye una institución protectora de los derechos del concesionario, su objeto principal es impedir el ejercicio de actividades ilegales

que obstaculicen el desarrollo eficiente de las fases de la actividad minera (prospección, exploración y explotación).

En el Ecuador, la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, entre una de sus facultades atribuidas consta el otorgamiento del amparo administrativo cuando el titular de la concesión minera lo solicita en el caso de existir la ejecución de actividades ilegales que afecten la normal ejecución de las actividades mineras.

El otorgamiento de amparo administrativo a los titulares de derechos mineros está dirigido a: mineros artesanales, pequeños mineros, empresas mineras en mediana y gran escala, personas naturales y jurídicas. La sustanciación del amparo administrativo se sujeta a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo y Código Orgánico General de Procesos; el precepto sancionador que el órgano sancionador impone se encuentra tipificado en la Ley de Minería, y Reglamento General a la Ley de Minería.

La responsabilidad por el cometimiento de una infracción administrativa puede ser determinada una vez que la administración haya demostrado que el hecho o la conducta constitutiva de la infracción, es imputable o atribuible específicamente a determinada persona natural o jurídica, como consecuencia de una acción u omisión culposa. Por tanto, para que se haya declarada la responsabilidad es indispensable que se haya demostrado la existencia de un "nexo causal", entre la conducta o el hecho antijurídico constitutivo de la infracción, y la persona imputada por esta.

La responsabilidad administrativa es impuesta como consecuencia del incumplimiento del ordenamiento jurídico, independientemente del resultado que genere el cometimiento de la infracción. El procedimiento administrativo sancionador es un espacio en el cual, derechos e intereses de los administrados pueden ser afectados a través de las decisiones que adopten los órganos que integran la administración, en procura del interés público. Por ellos a lo largo de todo el procedimiento administrativo, se deben asegurar, aplicar y brindar las garantías que integran el debido proceso en los términos previstos en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

A la administración pública le compete dirigir, sustanciar e impulsar el procedimiento administrativo conforme lo prevén los arts. 135 y 139 del Código Orgánico Administrativo, en el marco de las garantías constitucionales básicas, es decir.

- Garantizar el respeto de los derechos de los administrados y el cumplimiento de las normas aplicables;
- Sustanciar el procedimiento administrativo sancionador, bajo la premisa fundamental de presunción de inocencia del administrado;
- Sujeción absoluta del principio de tipicidad para el juzgamiento administrativo, y para la imposición de sanciones;
- Verificar que las pruebas hayan sido obtenidas sin vulnerar preceptos constitucionales;
- Aplicar el principio de retroactividad in bonus, y el principio de proporcionalidad en el juzgamiento;
- Garantizar el libre ejercicio del derecho a la defensa del administrado dentro del procedimiento;
- Conceder al administrado plazos y términos razonables para su defensa.
- Motivar las resoluciones

Los procedimientos administrativos sancionadores, deben ser sustanciados y resueltos con sujeción al ordenamiento jurídico y al debido proceso, lo que constituye un derecho de los administrados de acuerdo con el artículo 33 del Código Orgánico Administrativo y, por tanto, una obligación de la administración pública. En este contexto los administrados en el proceso administrativo están facultados para:

- Intervenir como titulares de derechos;
- Solicitar ser escuchados en audiencia (art.37 del COA);
- Presentar pruebas y alegatos;
- Ser informado del estado de los trámites
- Requerir documentos que se encuentren en el expediente
- Interponer recursos de las resoluciones que se adopten

## **DISCUSIÓN**

El procedimiento administrativo sancionador, también denominado procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora es de tipo especial, se encuentra prescrito en el artículo 134 inciso 3 del Código Orgánico Administrativo. Se rige por las normas específicas que se encuentran contempladas en el Título I del Libro III del COA, en los artículos 244 al 260; por su parte, el artículo 134 inciso 1, determina que en los procedimientos administrativos sancionatorios se aplican también las reglas generales relativas a al procedimiento ordinario, en todo aquello que no esté regulado por las normas especiales del Libro III.

En lo relativo al procedimiento administrativo regulado en el Código Orgánico Administrativo se constituye un espacio procesal en el cual los derechos e intereses de los administrados pueden ser afectados por las decisiones que adoptan los órganos que integran la administración, en procura del interés público. En el transcurso del procedimiento administrativo se debe aplicar las garantías que integran el derecho al debido proceso, en los términos previstos en el artículo 76 de la Constitución de la República.

Los procedimientos sancionatorios son formales y en ellos es esencial garantizar al administrado sus derechos constitucionales. El artículo 248 del COA, contempla algunas garantías que se deben observar en este tipo de procedimientos; el ejercicio de la potestad sancionatoria requiere procedimiento legalmente previsto, lo que implica por una parte, que la administración no puede imponer sanciones a los administrados, sean funcionarios públicos o personas naturales o jurídicas particulares, sin que previamente se hayan sustanciado un procedimiento administrativo, y que tal procedimiento a aplicarse debe estar contemplado en una ley.

En lo relativo al régimen jurídico que administra, regula y controla el sector estratégico minero, se encuentra contenido en la Ley de Minería y su Reglamento. El artículo 96 y 97 del Reglamento General a la Ley de Minería otorga facultad sancionatoria a la Agencia de Regulación y Control Minero, que impone multas gravosas que no se sujetan a una escala gradual de proporcionalidad entre la conducta lesiva y daño causado, afectando el principio constitucional de proporcionalidad entre infracciones y sanciones.

El inicio y sustanciación de un procedimiento administrativo sancionador por parte del organismo instructor para imponer multas (Art. 97 Reglamento General a la Ley de Minería), debe ser aplicado en sujeción al principio de proporcionalidad. En un Estado de Derecho constitucionalizado como el ecuatoriano, en virtud del derecho al debido proceso se codifican conductas (acciones y omisiones) lesivas al bien jurídico protegido (sector minero).

Las Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, dentro de sus competencias emiten resoluciones que se fundan principalmente en un informe emitido por el Técnico designado por la institución. Se debe observar que este informe es elaborado únicamente en función de los hallazgos encontrados en el sitio de la actividad minera ilegal y no admite contraposición alguna por el administrado. Este instrumento (informe técnico) constituye el único soporte jurídico del órgano instructor para imponer multas que no se ajustan a ningún criterio de proporcionalidad.

Por medio del análisis casuístico comparativo de 3 amparos administrativos sustanciados ante la Agencia de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe, se obtiene los siguientes criterios:

- Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2021-A-A
- Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2022-A-A
- Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2023-A-A

Las resoluciones contenidas en los amparos Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2021-A-A, Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2022-A-A, y Nro: 001 ARCERNNR-DDZ-2023-A-A, no se adecuan al principio proporcionalidad: “La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”, el precepto normativo sancionatorio de las resoluciones analizadas se expresa respectivamente en su orden:

El organismo instructor impone la sanción pecuniaria de doscientos salarios básicos unificados del trabajador (USD 80.000,00) al infractor por ejecutar actividades extractivas sin título.

El organismo instructor impone la sanción pecuniaria de doscientos cincuenta salarios básicos unificados del trabajador (USD 100.000,00) al infractor por ejecutar actividades extractivas sin título.

El organismo instructor impone la sanción pecuniaria de trescientos salarios básicos unificados del trabajador (USD 135.000,00) al infractor por ejecutar actividades extractivas sin título.

El precepto punitivo impuesto por el organismo instructor: Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe, se encuentra prescrito en el artículo 57 de la Ley de Minería, de conformidad con Art. 104 del Reglamento General de la Ley de Minería. Es importante destacar que en los 3 casos expuestos el contenido fáctico corresponde a hechos equivalentes en lugar: (Provincia de Zamora Chinchipe), y circunstancias (infractor que ejecuta actividades extractivas sin título); no obstante, las sanciones impuestas difieren en cuanto a la cuantificación de la multa impuesta sin desarrollar una línea argumentativa que motive de forma suficiente tal decisión del organismo instructor.

## **CONCLUSIONES**

Una vez desarrollado de forma metodológica los contenidos teóricos-dogmáticos y casuísticos, se formulan las siguientes conclusiones.

Las Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, dentro de sus competencias emiten resoluciones que se fundan principalmente en un informe emitido por el Técnico designado por la institución. Se debe observar que este informe es elaborado únicamente en función de los hallazgos encontrados en el sitio de la actividad minera ilegal y no admite contraposición alguna por el administrado. Este instrumento (informe técnico) constituye el único soporte jurídico del órgano instructor para imponer multas que no se ajustan a ningún criterio de proporcionalidad.


El régimen jurídico que administra, regula y controla el sector estratégico minero se encuentra contenido en la Ley de Minería y su Reglamento. El artículo 96 y 97 del Reglamento General a la Ley de Minería otorga facultad sancionatoria a la Agencia de Regulación y Control Minero, que impone multas gravosas que no se sujetan a una escala gradual de proporcionalidad entre la conducta lesiva y daño causado, afectando el principio constitucional de proporcionalidad entre infracciones y sanciones.

El precepto punitivo impuesto por el organismo instructor: Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables de la Regional Zamora Chinchipe, se encuentra prescrito en el artículo 57 de la Ley de Minería, de conformidad con el Art. 104 del Reglamento General de la Ley de

Minería. Es importante destacar que en los 3 casos expuestos el contenido fáctico corresponde a hechos equivalentes en lugar: (Provincia de Zamora Chinchipe), y circunstancias (infractor que ejecuta actividades extractivas sin título); no obstante, las sanciones impuestas difieren en cuanto a la cuantificación de la multa impuesta sin desarrollar una línea argumentativa que motive de forma suficiente tal decisión del organismo instructor.

## REFERENCIAS

- Agencia de Regulación y Control Minero. (2013). La Minería a Gran Escala en el Ecuador: Una perspectiva de Desarrollo. Espae y Empresa, 19.
- Ambiente, P. d. (2008). El uso del mercurio en la minería del oro artesanal y en pequeña escala. Obtenido de [https://ige.org/archivos/IGE/mercurio\\_en\\_la\\_Mineria\\_de\\_Au.pdf](https://ige.org/archivos/IGE/mercurio_en_la_Mineria_de_Au.pdf)
- Bocaney, S. (2019). Los principios sustantivos del derecho administrativo sancionador. CIDEP.
- Briceño, Carlos (2022). Principio de proporcionalidad y su aplicación en las sanciones administrativas ante labores de minería ilegal en la provincia de Zamora Chinchipe. 6(3),541-567. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.6.4.2022.541-567>
- Bridge, G. (2004). Contested Terrain: Mining and the Environment. Annual Review of Environment and Resources, 205-259. doi:<https://doi.org/10.1146/annurev.energy.28.011503.163434>
- Cevallos Sánchez, G. (2018). Análisis de los principios constitucionales que regulan el nuevo Sistema Procesal Civil Ecuatoriano. Revista Universidad y Sociedad, 248-254.
- Corporación de Estudios y Publicaciones. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Dominguez, R. (2019). Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad. Naciones Unidas, Santiago.
- L, V. M. (2008). La resolución de conflictos entre derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Luzón, D. (2016). Lecciones de Derecho Penal (Tercera ed.). Tirant lo blanch.
- Machado, J. (3 de junio de 2021). La ilegalidad es rutina en tres cantones del país. Primicias-Palataforma periodística para las Américas. Obtenido de <https://www.connectas.org/ecuador-mineria/>
- Moreta, A. (2020). El silencio administrativo en el COA. Legalité.
- Oyarte, R. (s.f.). Comentarios Generales sobre el Código Administrativo. En estudio sobre el Código Orgánico Administrativo. 2018: Cevallos Editora Jurídica.
- Ponce, Á. (2019). Los principios penales y procesales vigentes en el COIP. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Prieto Valdés, M. (2009). Criterios doctrinales acerca de la interpretación del Derecho. Cuba: Editorial Ciencias Sociales, la Habana.
- Renovables, M. d. (2019). Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2020-2030.
- Rodríguez Moreno, F. (2020). Curso de Derecho Penal. Parte General (Tercera ed.). Edit. Jurídica Cevallos.
- Sanchez, A. (2015). El procedimiento administrativo como elemento de racionalización del poder. . Astrea.
- Silva, J. (2007). La teoría de la determinación de la pena como sistema (dogmático): un primer esbozo. Revista para el Análisis del Derecho, 15.

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons .