

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1072-M

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

PARA: Sra. Mgs. Bianca Isabel Dager Jervis
Viceministra del Ambiente

ASUNTO: CONSULTA SOBRE "IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN QUINTA Y SEXTA DEL ACUERDO MINISTERIAL 061"

De mi consideración:

En relación al memorando Nro. MAAE-VMA-2021-0188-M de 06 de septiembre de 2021, mediante el cual el Viceministerio del Ambiente, solicitó a la Coordinación General de Asesoría Jurídica de esta Cartera de Estado, se absuelva la consulta respecto a "IMPLEMENTACIÓN DEL PROTOCOLO DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN QUINTA Y SEXTA DEL ACUERDO MINISTERIAL 061", al respecto debo informar lo siguiente:

1.- ANTECEDENTES

Mediante memorando Nro. MAAE-VMA-2021-0188-M de 06 de septiembre de 2021, mediante el cual el Viceministerio del Ambiente, menciono en su parte pertinente que:

“(...) Como es de su conocimiento, a través del Acuerdo Ministerial No. 061, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 316 de 04 de mayo de 2015, con el cual, se expide la Reforma del Libro VI DEL Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente;

(...) El referido Acuerdo Ministerial No. 061, en la PRIMERA DISPOSICIÓN GENERAL dice: “La Autoridad Ambiental Nacional mediante Acuerdo Ministerial expedirá las Normas Técnicas e Instructivos que sean necesarios para la aplicación del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente”.

Con tales antecedentes, solicito se me absuelva la siguiente consulta:

“Mediante los mencionados “protocolos”, es procedente el “archivo” y “bloqueo” que se hacen relación en las Disposiciones Transitorias Quinta y Sexta del invocado Acuerdo Ministerial No. 061 de 07 de abril de 2015, publicado en la Edición Especial No. 316 del Registro Oficial de 04 de mayo de 2015”, o en su defecto, se requiere de algún instrumento legal, instructivo o norma técnica para tal cometido” (...)

2.- BASE LEGAL

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1072-M

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

Constitución de la República del Ecuador

“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.”

“Art. 226.- “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”

Código Orgánico Administrativo.

“Art. 4.- Principio de eficiencia. Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales.”

“Art. 5.- Principio de calidad. Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.”

“Art. 6.- Principio de jerarquía. Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos.”

“Art. 9.- Principio de coordinación. Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.”

“Art. 23.- Principio de racionalidad. La decisión de las administraciones públicas debe estar motivada.”

“Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1072-M

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

“Art. 128.- Acto normativo de carácter administrativo. Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.”

Código Orgánico del Ambiente

“Art. 1.- Objeto. Este Código tiene por objeto garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o sumak kawsay. Las disposiciones de este Código regularán los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución, así como los instrumentos que fortalecen su ejercicio, los que deberán asegurar la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines.”

“Art. 2.- Ámbito de aplicación. Las normas contenidas en este Código, así como las reglamentarias y demás disposiciones técnicas vinculadas a esta materia, son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades, organismos y dependencias que comprenden el sector público, personas naturales y jurídicas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, que se encuentren permanente o temporalmente en el territorio nacional. La regulación del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y de todas las actividades productivas que se rigen por sus respectivas leyes, deberán observar y cumplir con las disposiciones del presente Código en lo que respecta a la gestión ambiental de las mismas.”

Ley de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.

“Art. 3.- Principios. - Además de los principios establecidos en los artículos 227 y 314 de la Constitución de la República, los trámites administrativos estarán sujetos a los siguientes: ...6. Pro-administrado e informalismo. - En caso de duda, las normas serán interpretadas a favor de la o el administrado. Los derechos sustanciales de las y los administrados prevalecerán sobre los aspectos meramente formales, siempre y cuando estos puedan ser subsanados y no afecten derechos de terceros o el interés público, según lo determinado en la Constitución de la República. ...14. Mejora continua. - Las entidades reguladas por esta Ley deberán implementar procesos de mejoramiento continuo de la gestión de trámites administrativos a su cargo, que impliquen, al menos, un análisis del desempeño real de la gestión del trámite y oportunidades de mejora continua.”

“Art. 5.- Derechos de las y los administrados.- “Sin perjuicio de los demás establecidos en la Constitución de la República y las leyes, las personas, en la gestión de trámites administrativos, tienen los siguientes derechos: ...3. A abstenerse de presentar documentos o cumplir procedimientos que no se encuentren debidamente establecidos en

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1072-M

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

leyes, decretos, ordenanzas y demás normativa publicada en el Registro Oficial, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y, a cumplir requisitos distintos a los expresamente previstos en una norma legal para el ejercicio o reconocimiento de derechos y garantías.”

Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS

QUINTA.- Todos los proyectos, obras o actividades en proceso de regularización que no hayan sido impulsados por el proponente en noventa (90) días desde el último requerimiento realizado por la Autoridad Ambiental Competente, serán archivados. Los proyectos, obras o actividades archivados deberán reiniciar la regularización a través del SUIA, de acuerdo a lo establecido en el presente instrumento.

SEXTA.- Los procesos de regularización que se encuentren en el SUIA y cuenten con pronunciamiento favorable a los estudios habilitantes y no hayan sido impulsados por el proponente en el término de treinta (30) días desde la última notificación realizada por la Autoridad Ambiental Competente, serán bloqueados en el SUIA.

Su re-activación deberá ser solicitada a través del mismo sistema. En caso de que no se diere continuidad al proceso de regularización en un (1) año contado a partir de la fecha de bloqueo se deberá presentar una actualización del Plan de Manejo Ambiental, así como cualquier otro acto de actualización de la información que se considere pertinente, previo a la re-activación del proceso de regularización.”

ACUERDO MINISTERIAL NO. MAAE-2020-023 DE 28 DE AGOSTO DE 2020 - ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA

“1.3.1.2 Gestión General de Asesoría Jurídica

Responsable: *Coordinador/a General de Asesoría Jurídica*

Atribuciones y Responsabilidades:

“a) Asesorar a las autoridades y unidades administrativas de la institución sobre la correcta aplicación del ordenamiento jurídico en temas relacionados con la misión institucional y en las áreas de derecho aplicables a la gestión institucional;”

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1072-M

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

3.- PRONUNCIAMIENTO

Con este antecedente y sobre la base legal citada, me permito manifestar que a esta Coordinación General de Asesoría Jurídica cumple con la atribución de absolver consultas sobre la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, solicitadas tanto por las unidades administrativas de esta Cartera de Estado como por los administrados; no obstante, lo dicho, en base a la atribución citada me permito realizar las siguientes consideraciones:

1.- El Principio de Juridicidad, al que se someten los órganos y entidades del Estado, establece que en Derecho Público solamente se puede hacer lo que la Constitución y la ley señala, por lo que, de la normativa expuesta, se puede colegir que el accionar de la Administración Pública debe cumplir con los principios que la rigen, esto con el fin de precautelar los intereses del Estado y de los Administrados, evitando vulnerar sus derechos como tales.

2.- Conforme la pregunta planteada, debe mencionarse que mediante Acuerdo Ministerial Nro. 061 de 07 de abril de 2015, publicado en la Edición Especial Nro. 316 del Registro Oficial de 04 de mayo de 2015, se emitió la "REFORMA DEL LIBRO VI DEL TEXTO UNIFICADO DE LEGISLACIÓN SECUNDARIA", en donde se establecían de forma específica varias disposiciones transitorias, tales como las que son motivo de la presente consulta, respecto al bloqueo y archivo de todos los proyectos, obras o actividades en proceso de regularización, disposiciones que la Autoridad Ambiental como ente rector debe implementar.

En este sentido, para los autores De Castro y Bravo en su obra Derecho Civil, las disposiciones transitorias son: "*normas determinadoras de las disposiciones que han de regir las relaciones jurídicas existentes al producirse un cambio legislativo*".

Por lo que, al tratarse de disposiciones constantes en un Acuerdo Ministerial, se considera que las mismas debieron aplicarse o implementarse de forma inmediata a través de las directrices emitidas por la unidad técnica correspondiente, en este caso la Subsecretaría de Calidad Ambiental y sus direcciones competentes, sin que se requiera para el cumplimiento de dichas disposiciones la emisión de otro instrumento legal o normativo.

El mérito y oportunidad de la ejecución de la decisión que se tome en este caso, será responsabilidad de las autoridades y responsables competentes, puesto que la Coordinación General de Asesoría Jurídica únicamente se pronuncia sobre los aspectos procedimentales y legales con el propósito de facilitar elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa, por lo que se recuerda que el presente criterio tiene un alcance estrictamente jurídico y el pronunciamiento que se emite se lo hace en función de las normas legales vigentes; razón por lo cual, esta Coordinación no efectúa un análisis de orden técnico, operativo ni financiero de la documentación remitida;

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1072-M

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

consecuentemente, no es vinculante por no corresponder a nuestras competencias.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes
COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:

- MAAE-VMA-2021-0188-M

Copia:

Sra. Ing. Liliana Elizabeth Paredes Mancheno
Coordinadora General de Planificación y Gestión Estratégica

Sr. Mgs. Diego Ignacio Bastidas Yazan
Director de Regularización Ambiental

Sr. Ing. Crhistopher David Amaya Torres
Director de Procesos, Servicios y Gestión del Cambio

Sr. Dr. Marco Antonio Llerena Meza
Director de Información Ambiental y Agua

Sr. Mgs. Carlos Ernesto Cisneros Romero
Gerente de Proyecto

Sra. Mgs. Sandra Elizabeth Reinoso Carrera
Especialista 3

Srta. Abg. Patricia Miño Vargas
Directora de Asesoría Jurídica, Encargada

Sra. Sandra Teresa Cervantes González
Secretaria de Coordinación General Jurídica

Sr. Abg. José Antonio Dávalos Hernández
Subsecretario de Calidad Ambiental

Sra. Dra. María Alegría Corral Jervis
Asesor 2



**Ministerio del Ambiente, Agua
y Transición Ecológica**

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1072-M

Quito, D.M., 21 de septiembre de 2021

vl/pm