

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0743-M

Quito, D.M., 26 de julio de 2021

PARA: Sr. Abg. Jose Antonio Davalos Hernandez
Subsecretario de Calidad Ambiental

ASUNTO: Criterio Jurídico respecto al Proyecto Línea de Transmisión Bajo Alto - San Idelfonso a 230 KV

De mi consideración:

En referencia al memorando Nro. MAAE-SCA-2021-0400-M de 18 de mayo de 2021, la Subsecretaría de Calidad Ambiental solicitó a la Coordinación General de Asesoría Jurídica se emita criterio jurídico respecto al Proyecto Línea de Transmisión Bajo Alto - San Idelfonso a 230 KV y aclaración de los memorandos Nro. MAE-CGJ-2017-0752 de 04 de mayo de 2017 y memorando No. MAE-CGJ-2019-0069-M de 14 de enero 2019, al respecto debo mencionar lo siguiente:

1.- ANTECEDENTES

Mediante memorando Nro. MAAE-SCA-2021-0400-M de 18 de mayo de 2021, la Subsecretaría de Calidad Ambiental manifestó lo siguiente:

"(...) En referencia al Oficio Nro. CELEC-EP-2021-0495-OFI de 22 de marzo de 2021 ingresado con documento Nro. MAAE-SCA-2021-0147-E , mediante el cual Mgs. Ángel Gonzalo Uquillas Vallejo GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA CELEC E.P, indicó lo siguiente: "
Mediante Oficio N° CELEC-EP-TRA-2019-0927-OFI, de 31 de mayo de 2019, se solicitó dejar sin efecto la resolución contenida en el oficio No.MAE-SCA-2019-0844-O, de 03 de abril de 2019, y continuar con el trámite legal para la emisión de la Licencia Ambiental de la Línea de Transmisión Bajo Alto - San Idelfonso a 230 kV. Mediante Oficio N° CELEC-EP-2020-2380-OFI, de 29 de diciembre de 2020, se insistió en que se emita el pronunciamiento respecto de lo solicitado en el Oficio N° CELEC-EP-TRA-2019-0927-OFI, de 31 de mayo de 2019.

La construcción de la Línea de Transmisión Bajo Alto - San Idelfonso a 230 kV es de suma importancia ya que a través de dicha línea se evacuará la energía generada por el Proyecto Ciclo Combinado, desarrollado por CELEC EP TERMOGAS MACHALA. El mencionado proyecto aportará al país 187 MW adicionales, lo cual diversifica la matriz energética y aporta al cuidado del ambiente, ya que para la generación de energía se aprovecharán los gases de escape de las turbinas que actualmente operan con gas natural. En base a lo expuesto, tomando en consideración la importancia de la Línea de Transmisión Bajo Alto – San Idelfonso a 230 kV, se solicita nuevamente se deje sin efecto la resolución contenida en el oficio No.MAE-SCA-2019-0844-O, de 03 de abril de 2019, y se continúe con el trámite legal para la emisión de la Licencia Ambiental, cabe indicar que al momento han transcurrido 662 días sin recibir atención a este trámite.

Finalmente, se señala, que para el licenciamiento ambiental se cuenta con la emisión de pronunciamiento favorable con respecto al Estudio de Impacto Ambiental y se han pagado todas las tasas ambientales que han sido requeridas por la Autoridad Ambiental. (...)"

2.- BASE LEGAL

Constitución de la República del Ecuador.

"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

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0743-M

Quito, D.M., 26 de julio de 2021

eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”

Código Orgánico del Ambiente.

“Art. 23.- Autoridad Ambiental Nacional. El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.”

“Art. 158.- Ámbito. El presente libro regula los instrumentos, procedimientos, mecanismos, actividades, responsabilidades y obligaciones públicas y privadas en materia de calidad ambiental.”

“Art. 159.- Carácter sistémico de las normas ambientales. Las normas ambientales serán sistémicas y deberán tomar en consideración las características de cada actividad y los impactos que ellas generan. El diseño, la elaboración y la aplicación de las normas ambientales deberán garantizar la calidad de los componentes físicos del ambiente, con el propósito de asegurar el buen vivir y los derechos de la naturaleza.”

“Art. 172.- Objeto. La regularización ambiental tiene como objeto la autorización de la ejecución de los proyectos, obras y actividades públicas, privadas y mixtas, en función de las características particulares de estos y de la magnitud de sus impactos o riesgos ambientales. Para dichos efectos, el impacto ambiental se clasificará como no significativo, bajo, mediano o alto. El Sistema Único de Información Ambiental determinará automáticamente el tipo de permiso ambiental a otorgarse. “

“Art. 173.- De las obligaciones del operador. El operador de un proyecto, obra y actividad, pública, privada o mixta, tendrá la obligación de prevenir, evitar, reducir y, en los casos que sea posible, eliminar los impactos o riesgos ambientales que pueda generar su actividad. Cuando se produzca algún tipo de afectación al ambiente, el operador establecerá todos los mecanismos necesarios para su restauración. El operador deberá promover en su actividad el uso de tecnologías ambientalmente limpias, energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, prácticas que garanticen la transparencia y acceso a la información, así como la implementación de mejores prácticas ambientales en la producción y consumo.”

Reglamento al Código Orgánico del Ambiente

“Art. 420.- Regularización ambiental. - La regularización ambiental es el proceso que tiene como objeto la autorización ambiental para la ejecución de proyectos, obras o actividades que puedan generar impacto o riesgo ambiental y de las actividades complementarias que se deriven de éstas.”

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. 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.”

Ley de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0743-M

Quito, D.M., 26 de julio de 2021

“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 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.”

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

“Art. 10.- Para el establecimiento de la estructura orgánica del Ministerio del Ambiente y Agua, se establece la misión, atribuciones y responsabilidades; así como los productos y servicios que corresponden a cada proceso, de acuerdo al siguiente detalle:”

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; (...)”

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:

3.1.- 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 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.

3.2.- Respecto a la pregunta planteada por la Subsecretaría a su cargo en la que se menciona: *“En referencia al Oficio Nro. CELEC-EP-2021-0495-OFI de 22 de marzo de 2021 ingresado con documento Nro. MAAE-SCA-2021-0147-E, mediante el cual Mgs. Ángel Gonzalo Uquillas Vallejo GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA CELEC E.P, indicó lo siguiente:*

“Mediante Oficio N° CELEC-EP-TRA-2019-0927-OFI, de 31 de mayo de 2019, se solicitó dejar sin efecto la resolución contenida en el oficio No.MAE-SCA-2019-0844-O, de 03 de abril de 2019, y continuar con el trámite legal para la emisión de la Licencia Ambiental de la Línea de Transmisión Bajo Alto - San Idelfonso a 230 kV.”, al respecto debe mencionarse que:

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0743-M

Quito, D.M., 26 de julio de 2021

Acorde memorando Nro. MAAE-SCA-2020-0833-M de 24 de diciembre de 2020, la Subsecretaria de Calidad Ambiental, informó lo siguiente: “ (...) *Con lo expuesto y conforme lo solicitado me permito indicar que remite adjunto a la presenta un informe histórico, en el cual se detalla todas las comunicaciones oficio, memorandos, generados por el proyecto Línea de Transmisión Bajo Alto - San Idelfonso a 230 KV (...)*”, de la revisión realizada a la documentación remitida y en función de la referida línea de tiempo, esta Coordinación General observó que la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental hoy Dirección de Regularización Ambiental, generó los siguientes documentos:

3.2.1.-Mediante Oficio Nro. MAE-DNPCA-2016-1016 de 29 de noviembre de 2016, la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental informó al Gerente de CELEC EP - TRANSELECTRIC , que: “*En virtud de que hasta la presente fecha han transcurrido 184 días laborables, período en el cual no se ha registrado respuestas por parte de su representada, esta Cartera de Estado le comunica que se ha procedido conforme a lo que establece la normativa ambiental vigente, archivando el proceso en mención, razón por la cual su representada deberá reiniciar la regularización ambiental conforme la normativa ambiental vigente*”. (Énfasis agregado)

3.2.2.-Posteriormente, con oficio Nro. MAE-DNPCA-2017-0562-O de 7 de junio del 2017, la Dirección Nacional de Prevención de la Contaminación Ambiental solicitó al Gerente de CELEC EP – TRANSELECTRIC, en su parte pertinente que: “(…) *Ante lo expuesto, esta Cartera de Estado le solicita atender los requerimiento emitidos mediante oficio No. MAE-DNPCA-2016-0185 de 04 de marzo de 2016 (...)*”(Énfasis agregado)

Por tanto, se verifica la inexistencia de documento alguno que sustente o modifique los hechos suscitados tras la notificación efectuada mediante Oficio Nro. MAE-DNPCA-2016-1016 de 29 de noviembre de 2016 a de CELEC EP donde se le informó del archivo del proceso; y, posteriormente con oficio Nro. MAE-DNPCA-2017-0562-O de 7 de junio del 2017, la misma autoridad solicitó se dé cumplimiento a lo solicitado mediante oficio No. MAE-DNPCA-2016-0185 de 04 de marzo de 2016.

Con este antecedente, esta Coordinación General establece que no existe documento alguno que sustente dejar sin efecto el archivo del proceso y se continúe con el trámite correspondiente, lo cual, debe ser subsanado por el área técnica requirente previo a continuar con el proceso que en derecho pudiere corresponder.

3.3.- Por otra parte, respecto a la solicitud para que se aclare lo indicado en el memorando Nro. MAE-CGJ-2017-0752 de 04 de mayo de 2017 y memorando No. MAE-CGJ-2019-0069-M de 14 de enero de 2019, al respecto debo mencionar que mediante memorando No. MAAE-CGAJ-2020-0680-M se emitieron las Disposiciones Generales para Atención de Trámites Coordinación General de Asesoría Jurídica JULIO 2020. Las disposiciones establecidas mencionan textualmente lo siguiente:

“CRITERIOS JURÍDICOS

1.- *La solicitud de criterio jurídico versará de manera exclusiva sobre la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales referentes a asuntos de carácter general y en materia ambiental o del recurso agua.*

No se absolverán consultas para casos específicos, ni aquellos en los cuales esta Coordinación ya se haya pronunciado con anterioridad o que su solución se halle establecida en la norma.” (Énfasis agregado)

Por tanto, esta Coordinación General no se pronunciará sobre criterios emitidos por autoridades anteriores, conforme las directrices ya señaladas.

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

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-0743-M

Quito, D.M., 26 de julio de 2021

vigentes; razón por lo cual, esta Coordinación no efectúa un análisis de orden técnico, operativo ni financiero de la documentación remitida; 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-SCA-2021-0400-M

Copia:

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

Srta. Ing. Carmen Elizabeth Llamba Toapanta
Especialista en Licenciamiento Ambiental

Sra. Sandra Teresa Cervantes González
Secretaria de Coordinación General Jurídica

Srta. Abg. Adriana Paola Jaramillo Villalta
Directora de Asesoría Jurídica, Encargada

vI/jc/aj/aj