

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M

Quito, D.M., 06 de octubre de 2021

**PARA:** Sra. Ing. Triny Paola Cañar Nantipa  
**Directora Zonal**

**ASUNTO:** CRITERIO JURÍDICO PARA ACCIONES TRÁMITE DEL PROYECTO  
HIDROELÉCTRICO SABANILLA

De mi consideración:

En atención al memorando Nro. MAAE-DZ10-2021-1504-M de 02 de septiembre de 2021, mediante el cual la Dirección Zonal a su cargo solicitó a esta Coordinación General de Asesoría Jurídica se emita criterio jurídico para las acciones a tomar en el trámite del Proyecto Hidroeléctrico Sabanilla al respecto debo mencionar lo siguiente:

#### 1.- ANTECEDENTES:

1. Mediante memorando Nro. MAAE-DZ10-2021-1504-M de 02 de septiembre de 2021, la Dirección Zonal 10 informó lo siguiente:

*“CONSULTA: ¿Es preciso aplicar la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamientos del Agua, en vista de que la resolución administrativa fue emitida previo a la emisión de la Ley, o, en su defecto es viable aplicar” la disposición transitoria séptima por cuanto existe un plazo determinado por el tiempo de vida útil del proyecto?, a lo cual recalco que para las dos figuras sustitución o cancelación es necesario estar al día con los pagos de la tarifa por el caudal otorgado, por lo que, solicito se tome en cuenta que la empresa pretende realizar un convenio de pago, y se manifieste adicionalmente a lo solicitado sobre si aplica o vulnera la seguridad jurídica continuar con el trámite que corresponda sin que conste el pago completo de la tarifa, solo, el convenio de pago aprobado por la Empresa Pública del Agua.*

*Con lo manifestado solicito se tome en cuenta lo manifestado y se absuelva la consulta al respecto con la finalidad de continuar con el trámite que corresponda para el proyecto Hidroeléctrico Sabanilla, remito adjunto en digital las resoluciones emitidas en el expediente Nro. 3716-422, para su análisis correspondiente.*

(...) ANTECEDENTES ESPECÍFICOS DE LA PRESENTE PETICIÓN.

1. Con fecha 16 de julio de 1996 el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, Agencia Loja, a través del expediente Nro. 3716-422, emitió la resolución de concesión del

**Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M**

**Quito, D.M., 06 de octubre de 2021**

*derecho de aprovechamiento de las aguas del río Sabanilla, para producción de energía hidroeléctrica en un caudal de 7,92 m<sup>3</sup>/segundo, a favor de la compañía Hidrelgen cuyo representante es el Ing. Eduardo Jácome Merino, representante legal, por el cual tendrán que pagar una tarifa de S/ 174.840,00.*

*2. Con fecha 18 de octubre del 2004, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, Agencia Loja, emitió la resolución de concesión del derecho de aprovechamiento de las aguas del río Sabanilla en un caudal de 2,08 m<sup>3</sup>/seg, como incremento al caudal concedido de 7,92 m<sup>3</sup>/seg, por plazo indeterminado es decir mientras dure la vida económica útil de la empresa; para lo cual tendrán que pagar una tarifa de \$ 2,256,46 dólares.*

*3. Con fecha 30 de septiembre de 2008 la SENAGUA Agencia Loja, resuelve autorizar o modificar las obras de captación, y se establece la ubicación de la descarga de las aguas turbinadas, estableciendo que las obras de captación se construirán en las coordenadas UTM: 9551988,83 mN, y 719280,57 m.E, la cota 1403 msnm, mientras que las aguas turbinadas serán restituidas libres de cualquier contaminación hacia el río Zamora en la cota 1037 msnm, coordenadas UTM: 9553905,88, y 722199,91 m.E.*

*4. Con fecha 24 de abril de 2009 la SENAGUA Agencia Loja, resuelve establecer como caudal ecológico 1,24 m<sup>3</sup>/seg, equivalente al 10% del caudal medio que genera la fuente.*

*5. Con fecha 06 de septiembre de 2019, el Sub. De la DHS, notifica al representante legal de la empresa Hidrelgen S.A., indicando que debe realizar la sustitución de la resolución por una autorización conforme la disposición transitoria segunda de la LORHUYA. (...)"*

**2.- BASE LEGAL:**

**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

*"Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.*

*La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.*

*Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible."*

**Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M**

**Quito, D.M., 06 de octubre de 2021**

*“Art. 15.- El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua.*”

*Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.”*

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:*

*27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.”*

*“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”.*

*“Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:*

*4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.”*

*“Art. 313.- 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. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el*

**Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M**

**Quito, D.M., 06 de octubre de 2021**

*patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.”*

*“Art. 318.- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua.*

*La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias.*

*El Estado fortalecerá la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios.*

*El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.”*

*“Art. 411.- El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua.*

*La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.”*

*“Art. 412.- La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico.”*

*“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las*

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M

Quito, D.M., 06 de octubre de 2021

*juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.*

*La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.”*

## **LEY ORGÁNICA DE RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA**

*“Art. 1.- Naturaleza jurídica.- Los recursos hídricos son parte del patrimonio natural del Estado y serán de su competencia exclusiva, la misma que se ejercerá concurrentemente entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de conformidad con la Ley.*

*El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida, elemento vital de la naturaleza y fundamental para garantizar la soberanía alimentaria.”*

*“Art. 8.- Gestión integrada de los recursos hídricos.- La Autoridad Única del Agua es responsable de la gestión integrada e integral de los recursos hídricos con un enfoque ecosistémico y por cuenca o sistemas de cuencas hidrográficas, la misma que se coordinará con los diferentes niveles de gobierno según sus ámbitos de competencia.*

*Se entiende por cuenca hidrográfica la unidad territorial delimitada por la línea divisoria de sus aguas que drenan superficialmente hacia un cauce común, incluyen en este espacio poblaciones, infraestructura, áreas de conservación, protección y zonas productivas.*

*Cuando los límites de las aguas subterráneas no coinciden con la línea divisoria de aguas superficiales, dicha delimitación incluirá la proyección de las aguas de recarga subterráneas que fluyen hacia la cuenca delimitada superficialmente.*

*La Autoridad Única del Agua aprobará la delimitación concreta de las cuencas hidrográficas y su posible agrupación a efectos de planificación y gestión así como la atribución de las aguas subterráneas a la cuenca que corresponda.*

*La gestión integrada e integral de los recursos hídricos será eje transversal del sistema nacional descentralizado de planificación participativa para el desarrollo.”*

*“Art. 18.- Competencias y atribuciones de la Autoridad Única del Agua.- Las*

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M

Quito, D.M., 06 de octubre de 2021

competencias son:

*p) Establecer los parámetros generales, en base a estudios técnicos y actuariales, para la fijación de las tarifas por la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, riego y drenaje, y fijar los montos de las tarifas de las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, en los casos determinados en esta Ley;”*

*“Art. 106.- Principios y prioridades para el aprovechamiento productivo hidroeléctrico. En el marco del respeto al orden de prelación que se regula en esta Ley, la Autoridad Única del Agua otorgará autorizaciones de aprovechamiento productivo del agua para la generación de electricidad, de manera preferente para aquellos proyectos de prioridad nacional que se contemplen en el plan maestro de electrificación, incorporando los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.”*

*“Art. 135.- Criterios generales de las tarifas de agua.- Se entiende por tarifa la retribución que un usuario debe pagar por la prestación de servicios y autorización para usos y aprovechamiento del agua.*

*Para efectos de protección, conservación de las cuencas y financiamiento de los costos de los servicios conexos, se establecerán las correspondientes tarifas, según los principios de esta Ley, los criterios y parámetros técnicos señalados en el Reglamento. Las tarifas por autorización de uso y aprovechamiento del agua serán reguladas y fijadas por la Autoridad Única del Agua.*

*Las tarifas por prestación de servicios de agua potable, saneamiento, riego y drenaje serán fijadas por los prestadores tanto públicos como comunitarios respectivamente, sobre la base de las regulaciones emitidas por la Autoridad Única del Agua a través de la Agencia de Regulación y Control.”*

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*“Segunda.- Las concesiones y autorizaciones del derecho de uso y aprovechamiento del agua, otorgadas antes de la vigencia de esta Ley e inscritas en el registro público del agua, se sustituirán de conformidad con lo dispuesto en la presente disposición por autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua, dentro de un año prorrogable por un año más a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial.*

*Para la sustitución se requiere la cancelación de las tarifas adeudadas. A este efecto la Autoridad Única del Agua expedirá la certificación de la deuda por liquidar.*

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M

Quito, D.M., 06 de octubre de 2021

*Concluido el indicado plazo, los derechos de concesión de agua caducarán.”*

*“Séptima.- Todas las concesiones del derecho de aprovechamiento de agua, destinadas para uso y aprovechamiento del agua, otorgadas a plazo indefinido o por el período de vida útil de la empresa, serán canceladas por la Autoridad Única del Agua. Sin perjuicio de la presentación de una nueva solicitud de autorización con sujeción a los requisitos establecidos en esta Ley, la misma que será presentada en un plazo no mayor de treinta días, que se contará a partir de la fecha de cancelación.*

*Durante el plazo de procesamiento de la nueva solicitud, los usuarios de la autorización podrán continuar haciendo uso del caudal autorizado, en forma temporal, hasta que la Autoridad Única del Agua resuelva en un plazo no mayor a ciento ochenta días.”*

#### **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. 47.- Representación legal de las administraciones públicas. La máxima autoridad administrativa de la correspondiente entidad pública ejerce su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia. Esta autoridad no requiere delegación o autorización alguna de un órgano o entidad superior, salvo en los casos expresamente previstos en la ley."*

*"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.**

*“Art. 3.- Principios. - Además de los principios establecidos en los artículos 227 y 314 de*

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M

Quito, D.M., 06 de octubre de 2021

*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-2020-011 - EXPEDIR EL ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA**

### **1.3.1.2.1 Gestión de Asesoría Jurídica**

**Unidad Responsable:** Dirección de Asesoría Jurídica

**Misión:**

*Asesorar en materia jurídica a las autoridades, servidoras/es públicos, unidades institucionales, entidades, organismos y ciudadanía en general, dentro del marco legal aplicable y demás áreas de derecho.*

**Responsable:** Director/a de Asesoría Jurídica

**Atribuciones y Responsabilidades:**

1. Asesorar a las autoridades, unidades administrativas de la institución, entidades, organismos y a usuarios externos para la correcta aplicación de la normativa en temas relacionados a la misión institucional, dentro del marco legal aplicable y demás áreas de derecho concernientes a la gestión institucional;”

## **3.- PRONUNCIAMIENTO**

Con este antecedente y sobre la base legal citada previamente, me permito manifestar que

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M

Quito, D.M., 06 de octubre de 2021

la Coordinación General 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 al respecto, me permito realizar las siguientes consideraciones:

El Principio de legalidad, 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.

En este sentido y en base a los antecedentes detallados en la consulta realizada por la Dirección Zonal a su cargo, se menciona que el 16 de julio de 1996 el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, Agencia Loja, a través del expediente Nro. 3716-422, emitió la resolución de concesión del derecho de aprovechamiento de las aguas del río Sabanilla, para producción de energía hidroeléctrica en una caudal de 7,92 m<sup>3</sup>/segundo, a favor de la compañía Hidrelgen S.A., por el cual deberían pagar una tarifa de S/ 174.840,00.

Posteriormente, el 18 de octubre del 2004 el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, Agencia Loja, emitió una nueva resolución de concesión del derecho de aprovechamiento de las aguas del río Sabanilla en un caudal de 2,08 m<sup>3</sup>/seg, como incremento al caudal concedido de 7,92 m<sup>3</sup>/seg, **por plazo indeterminado es decir mientras dure la vida económica útil de la empresa;** para lo cual tendrán que pagar una tarifa de \$ 2,256,46 dólares. (Énfasis agregado)

Por lo cual, conforme la base legal citada y de la información detallada, esta Coordinación General de Asesoría Jurídica considera que para este caso, la Autoridad Única del Agua, deberá acoger lo establecido en la Disposición Transitoria Séptima constante en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, toda vez que la Resolución Administrativa de fecha 18 de octubre del 2004, expedida por la Ex Agencia de Agua Loja del Ex Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) le otorgó una concesión de aprovechamiento de agua por plazo indeterminado es decir mientras dure la vida económica útil de la compañía.

Sin embargo, esta cancelación de la autorización del recurso hídrico a favor de la compañía Hidrelgen S.A., no le exime de la responsabilidad a la citada compañía del pago de las tarifas que mantiene pendientes a la fecha,

En razón de lo cual, si bien la compañía Hidrelgen S.A., ha manifestado que mantiene tarifas pendientes a cancelar por la concesión otorgada a su favor y esperan alcanzar un “acuerdo de pago” con la Empresa Pública del Agua - EPA E.P., es un proceso que

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M

Quito, D.M., 06 de octubre de 2021

deberá ser atendido de forma específica por parte de la EPA E.P., como ente competente en la gestión comercial de los usos y aprovechamiento del recurso hídrico, en razón de sus competencias y atribuciones conforme lo dispone el Decreto Ejecutivo Nro. 310 suscrito el 17 de abril del 2014 - publicado mediante Registro Oficial Suplemento Nro. 236 del 30 de abril del 2014, sobre lo cual, a esta Cartera de Estado no le compete emitir pronunciamiento alguno.

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; 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-DZ10-2021-1504-M

Copia:

Srta. Ing. Evelyn Adriana Mina Cevallos  
**Subsecretaria de Recursos Hídricos, Encargada**

Sr. Abg. Christian Ivan Merchán Merino  
**Responsable de la Unidad Jurídica**

Sr. Mgs. Marco Vinicio Martínez Córdova  
**Director de Administración y Calidad del Recurso Hídrico, Encargado**

Srta. Abg. Patricia Fernanda Miño Vargas  
**Directora de Asesoría Jurídica**

Sra. Sandra Teresa Cervantes González  
**Secretaria de Coordinación General Jurídica**



Ministerio del Ambiente, Agua  
y Transición Ecológica

**Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2021-1163-M**

**Quito, D.M., 06 de octubre de 2021**

Sra. Dra. María Alegría Corral Jervis  
**Asesor 2**

vl/pm/pm