

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0413-M

Quito, D.M., 31 de julio de 2024

**PARA:** Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo  
**Secretario General**

**ASUNTO:** Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-3281-M de fecha 22 de julio de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 0245-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del "**Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico**", presentado por el asambleísta Guido Gilberto Vargas Ocaña, mediante Memorando Nro. AN-VOGG-2024-011-M-F de 09 de julio de 2024, con trámite número 452688.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo  
**COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Anexos:  
- fiu1.\_vargas\_guido\_estefanía\_informe\_ley\_agua.pdf

Copia:  
Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra  
**Analista de Administración 1**

IT



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO



ASAMBLEA NACIONAL  
REPUBLICA DEL ECUADOR

F02V03-PRO-GSG-GDC-001

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**  
**No.- 0245-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 31 de julio de 2024

**Proponente:** Asambleísta Guido Gilberto Vargas Ocaña

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico”

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

Con fecha 17 de julio de 2024, el asambleísta Guido Gilberto Vargas Ocaña, remite mediante Memorando Nro. AN-VOGG-2024-011-M-F de 09 de julio de 2024, con número de trámite 452688, al señor magíster Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico” y adjunto al documento, incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.<sup>1</sup>

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando No. AN-SG-2024-3281-M, de fecha 22 de julio de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

## **II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la

---

<sup>1</sup> En la Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas, se sugiere cambiar el nombre del Proyecto de Ley: “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA COMO SECTOR ESTRATÉGICO” por “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA COMO SECTOR ESTRATÉGICO”

Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

### III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

**3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.**

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa <b>Firmas: 41</b> <b>Porcentaje: 30 %</b>	(Artículos 134, número 1 y 54, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). <b>Materia:</b> Recursos Hídricos	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>
Exposición de motivos, considerandos y articulado <b>Contiene:</b> Exposición de Motivos; veintidós considerandos; doscientos veintidós artículos; ocho disposiciones generales; catorce disposiciones transitorias; una disposición derogatoria; y, una disposición final.	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	<b>CUMPLE</b>
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	<b>CUMPLE</b>
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo	(Artículos 55 y 56 de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>

Sostenible en Iniciativas Legislativas <sup>2</sup>		
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley: <b>Orgánica</b>	(Artículo 133 de la Constitución de la República y Artículo 30, número 1, letra d de la LOFL)	<b>CUMPLE</b>

#### IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

**4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta**

A fin de comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta. Así, las Proponentes indican que:

*“Es necesaria la regulación de los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluye las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, así como los plazos, condiciones y procedimientos administrativos, para el otorgamiento de las respectivas autorizaciones;*

*Es necesaria la creación de una verdadera gobernanza del recurso hídrico, en el que se observe la aplicación del principio de coordinación, entre los usuarios y consumidores;*

*Fundamental que se desarrolle normativamente la equidad de género;*

*Se plantea la creación del Fondo Nacional de los Recursos Hídricos, así como los mecanismos locales, con el fin de que se articule y gestione los recursos financieros, para llevar a cabo planes, programas y proyectos de*

<sup>2</sup> En la Ficha de Verificación del Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas, se sugiere cambiar el nombre del Proyecto de Ley: “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA COMO SECTOR ESTRATÉGICO” por “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, USOS Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA COMO SECTOR ESTRATÉGICO”

*protección, recuperación, conservación y preservación de las cuencas hidrográficas; (...)*

*La regulación sobre los recursos hídricos, ha tenido pronunciamientos de la Corte Constitucional, en la sentencia No. 45-15-IN/22, de fecha 12 de enero de 2022, mediante la cual se declara la inconstitucionalidad la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento de Agua y su reglamento, sin embargo, ambas permanecerán vigentes hasta que se apruebe la nueva ley de recursos hídricos;*

*Es necesario se genere una ley, que recoja las prioridades constitucionales del recurso hídrico, con una profunda participación tanto de las comunas, pueblos, y nacionalidades, al ser un derecho colectivo al ser desarrollado, así como la participación activa y efectiva de la ciudadanía; (...)*

En este marco, la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 45-15-IN/22 de fecha 12 de enero de 2022 analiza la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 305 de 06 de agosto de 2014 y el Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 650, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 483 de 20 de abril de 2015, declarando que son inconstitucionales por la forma, por cuanto la consulta prelegislativa efectuada no cumple los estándares constitucionales y es contraria a su reconocimiento constitucional en el Artículo 57, número 17 de la Constitución de la República del Ecuador que impone su realización previo a la aprobación de normas que afecten derechos colectivos, y otorga el plazo de 12 meses contados desde la publicación de dicha sentencia en el Registro Oficial para que el Presidente de la República elabore y presente un proyecto de ley que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional para que esta lo tramite de conformidad con lo prescrito en la Constitución y respetando los criterios jurisprudenciales y estándares internacionales sobre la consulta prelegislativa.

El 05 de mayo de 2023 el entonces presidente Guillermo Alberto Santiago Lasso Mendoza envió el Oficio Nro. 199-SGJ-23-0115, con trámite Nro. 436952, al abogado Virgilio Saquicela Espinoza, ex presidente de la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua”. El 19 de enero de 2024 el Consejo de Administración Legislativa CAL resuelve NO calificar el Proyecto de Ley conforme lo disponen los artículos 14 número 2 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Lo que implica que hasta la presente fecha se mantiene en vigencia una ley declarada inconstitucional. Aspecto fundamental que debe ser analizado en el debate legislativo, toda vez que el proyecto de ley pretende realizar reformas a una ley declarada inconstitucional.

El Proyecto de Ley tiene como objeto crear una ley que permita la regulación y control del dominio hídrico público y las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, mediante la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, su institucionalidad y gobernanza; garantizando: el derecho humano al agua que tutela el derecho a la salud; el consumo mínimo vital para el buen vivir o *sumak kawsay*; los derechos de la naturaleza y los servicios públicos de agua potable, saneamiento, riego y/o drenaje, orientados a la seguridad hídrica.

Por lo tanto, tiene relación directa con los recursos hídricos y el agua, considerando los artículos 12, 313 y 318 de la Constitución de la República que consagran el principio de que el agua es patrimonio nacional estratégico, de uso público, dominio inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos, reservando para el Estado el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Asimismo, el Artículo 411 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico, enfatizando en que 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. Concomitante, el Artículo 412 del texto constitucional señala: ***“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.”*** (Énfasis agregado)

Sobre la relación entre la preservación de los páramos y la conservación de los recursos hídricos, la Constitución de la República establece que *“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”* (Artículo 424, CRE)

El texto constitucional, en su Artículo 282, señala lo siguiente: *“(…) Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.”*

Adicionalmente, el Artículo 318 de la Constitución, señala que 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. Para ello se establece que el Estado, a través de la autoridad única del agua, será la responsable directa 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. Este mismo Artículo 318 enfatiza en que 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.

Se debe considerar que el Artículo 313 de la misma norma constitucional dispone que 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. En relación con los Artículos expuestos, el Artículo 316 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el Estado podrá, de forma excepcional, en los casos que establezca la ley, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de las actividades relacionadas con servicios públicos y sectores estratégicos.

Al respecto, se debe observar los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional del Ecuador que en el caso Nro. 1149-19-JP/21 sobre la “Revisión de Sentencia de Acción de Protección Bosque Protector “Los Cedros” declaró la vulneración de los derechos de la naturaleza del Bosque Protector “Los Cedros”, como sujeto de derechos de la naturaleza, además del derecho a un ambiente sano, el derecho al agua y la consulta ambiental. En esta sentencia, la Corte Constitucional constató, a través de información científica, la biodiversidad del bosque protector “Los Cedros”, estableciendo que dicho ecosistema, conforme lo establece la propia Constitución, es titular de los derechos a la existencia de las especies animales y vegetales, así como a mantener sus ciclos, estructura, funciones y proceso evolutivo.

De ahí que la Asamblea Nacional debe considerar, para efectos de los debates parlamentarios, que la Corte dividió su análisis en: (a) los derechos de la naturaleza y el principio precautorio, (b) el derecho al agua y a un ambiente sano y (c) la consulta ambiental. Se determinó que, en aplicación del principio precautorio, las autorizaciones administrativas emitidas por la autoridad no contaron con estudios ni evidencia científica necesaria para evitar y mitigar daños graves e irreversibles para las especies, ecosistemas y, por tanto, a los derechos de la naturaleza, al agua y a un ambiente sano y equilibrado. La Corte declaró que los derechos de la naturaleza, como todos los derechos establecidos en la Constitución ecuatoriana, tienen plena fuerza normativa.

Por otro lado, es necesario también señalar que la norma constitucional reconoce derechos específicos para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades,

respecto al derecho territorial y la correspondiente propiedad comunitaria de la misma, así lo señala el Artículo 57, números 4, 5, 6, 7, 11 y 20 de la Constitución.

En tal sentido, los derechos colectivos, en relación con la protección y conservación del agua, la Constitución reconoce y garantiza derechos especiales, que guardan relación directa con el Proyecto de Ley, en los siguientes números del Artículo 57<sup>3</sup>:

**“4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.**

**5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.**

**6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.**

**7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.**

**8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.**

**11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.**

**12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.**

---

<sup>3</sup> Se debe subrayar que el Estado debe garantizar la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

**16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.**

**17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.” (Énfasis añadido)**

Se debe advertir, no obstante, que los derechos colectivos tienen una raíz unívoca e integral, por lo que una posible afectación a uno de los derechos establecidos en el Artículo 57, involucraría un impacto en la reproducción social y cultural de las comunidades, pueblos y nacionalidades, tal como lo estableció la Corte Constitucional al declarar la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua y su Reglamento<sup>4</sup>.

Además, de considerar la normativa mencionada, en el respectivo análisis de la Propuesta Normativa, respecto a las normas legales vigentes que deberían considerarse en el trámite de aprobación de la norma propuesta, para la respectiva discusión legislativa son los siguientes cuerpos legales:

- El Código Orgánico del Ambiente, debido a que determina: i) Las facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales en materia ambiental, en específico con recursos hídricos y el agua; ii) Los objetivos del Estado relativos a la biodiversidad, en relación con el uso sostenible de cuencas hidrográficas y recursos hídricos; iii) Las áreas naturales incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Registro Nacional, en referencia a las cuencas hidrográficas y proteger los cuerpos de aguas superficiales y subterráneas; iv) La investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico y extensión forestal; v) El tratamiento de aguas residuales urbanas y rurales; y, iv) La protección y regulación de los recursos hídricos. Entre otros aspectos en materia ambiental que se reconocen como atribuciones de la Autoridad Única del Agua.

- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización debido a que regula las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en relación con: i) La gestión hídrica de empresas de economía mixtas, referidas a la gestión hidroeléctrica, garantizando el derecho humano al agua y la prohibición constitucional de no privatización; ii) La prestación de los servicios públicos básicos de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial con depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos mediante rellenos sanitarios; iii) El ejercicio de la competencia de gestión de cuencas hidrográficas, riego y gestión ambiental; iv) Las fuentes ornamentales de agua; v) Los usos de

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 45-15-IN/22 de fecha 12 de enero de 2022.

ríos, playas y quebradas y sus obras respectivamente; vi) Las tasas por el servicio de agua potable; vii) La construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; viii) La distribución del costo de construcción de la red de agua potable; y, ix) La gestión de los recursos hídricos.

- La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria debido a que reconoce el acceso y uso del agua como factor de productividad.

- La Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, en cuanto a la regulación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblos montubios, los derechos colectivos a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles; a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita; y a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

- Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario relacionado con el ingreso gravable del impuesto a la renta por la construcción de obras de regadío, drenajes, defensa o mejoramiento del suelo, captación de aguas de riego, represas, construcción de cerramientos permanentes y puentes.

- La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor la cual establece la regulación en relación con los servicios públicos domiciliarios.

- El Código Orgánico Integral Penal, en cuanto a su regulación de delitos sobre el uso ilícito de servicios públicos y los delitos contra el agua.

- El Código Orgánico Administrativa en cuanto a la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio.

- La Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos, en cuanto a la Planificación Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y las características geográficas de Galápagos.

Además, es importante indicar que el Proyecto de Ley hace relación a la elaboración del Plan Nacional de Recursos Hídricos y los planes de gestión integral e integrada de recursos hídricos, los mismo que deberían observar el Artículo 280 de la Constitución para su elaboración.

De manera general, en relación con el agua como parte de los bienes de uso público es necesario considerar lo dispuesto en los artículos 416 y 417, letras d, e, f y 430 del Código Orgánico de Organización Territorial (Cootad) a fin de que se guarde relación tanto conceptualmente como en su aplicación; toda vez que, los bienes de uso público son de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado y en

consecuencia llevan un registro general de esos bienes para fines administrativos y forman parte de estos las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas; las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes; las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público.

Es así también, que el uso de playas, ríos y quebradas están sujetas a la gestión integral del manejo ambiental que los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales formulen a través de las ordenanzas. Bajo estos preceptos es imperante contemplar de manera holística todo lo referente al manejo de agua potable y recursos hídricos en los cuales los sectores estratégicos intervienen como los gobiernos autónomos descentralizados intervienen entre ellos tenemos lo dispuesto en los artículos 55, 11, 132, 136 del Cootad.

Se debe indicar que el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología es el organismo rector, coordinador y normalizador de la política nacional en todo lo que se refiere a meteorología e hidrología, entidad que mediante Decreto Ejecutivo N°. 391, publicado en el Registro Oficial Suplemento 224 de 29 de junio de 2010 se adscribe a la Secretaría de Control de Riesgos; sin embargo, con el Decreto Ejecutivo N°. 1007, publicado en el Registro Oficial Suplemento 194 de 30 de abril del 2020 se adscribe al Ministerio de Ambiente y Agua al asumir este todas las competencias y atribuciones del Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua al haberse estas fusionado.

En tal sentido, conforme lo mencionado, se recomienda en el proceso de elaboración de la norma considerar el ordenamiento jurídico vigente, salvaguardando la coexistencia, correspondencia y armonía en relación con los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa, el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas. Cabe recalcar que toda Propuesta normativa debe estar acorde con la Constitución, la jurisprudencia vinculante y la legislación correspondiente.

En relación con la Disposición Transitoria Segunda del Proyecto de Ley, la cual determina que, la Autoridad Única del Agua realizará un diagnóstico sobre el cumplimiento de las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (Ley declarada inconstitucional). Se debe considerar que la Asamblea Nacional, según el Artículo 9, número 22 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa tiene la atribución de realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las leyes.

Además, cabe indicar que si la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, fue declarada inconstitucional, el Artículo 424 de la Constitución establece que: *“La Constitución es la norma suprema y prevalece*

*sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.”* En concordancia, el Artículo 436, número 2, determina que: La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

De lo mencionado, cabe indicar que, si se crea una nueva Ley que regule la materia de recursos hídricos, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (Ley declarada inconstitucional), carece de validez, entonces no se podría ejecutar lo determinado en la Disposición Transitoria Segunda del Proyecto de Ley, además, que deberían considerarse la atribución de seguimiento de leyes por parte de la Asamblea Nacional.

En referencia a las sanciones e infracciones administrativas se deberá tomar en cuenta el principio de proporcionalidad establecida en el Artículo 76, número 6 de la Constitución, cuya norma dispone lo siguiente. 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza. Esto implica que las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas. (Corte Constitucional, sentencia No. 025-16-SIN-CC, 2016)

Respecto al principio de proporcionalidad, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones señalando que permite la existencia de una relación adecuada entre los medios y las finalidades perseguidas por el Estado, con la aplicación de normas a las que se les puede considerar idóneas, necesarias y proporcionales en estricto sentido, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir. (Corte Constitucional, sentencia No. 025-16-SIN-CC, 2016) A través del principio de proporcionalidad se asegura que la intensidad de la restricción o el medio para su aplicación sea el indispensable para hacerlo efectivo de manera que el límite cumpla su función, sin que ese límite constituya un remedo de sanción por la creencia errónea de que se estaba ejerciendo un derecho fundamental, ni una forma de disponer de la existencia del derecho mismo. Entonces, el principio de proporcionalidad consiste en la materialización de normas, principios y garantías constitucionales, limitando la injerencia del Estado en la afectación de los derechos fundamentales de las personas, lo que implica que debe someterse a un análisis de proporcionalidad de las sanciones para evaluar la constitucionalidad de una medida restrictiva de los derechos fundamentales.

Además, se recomienda considerar en la respectiva Comisión, la doctrina que también, detalla el principio de proporcionalidad de la siguiente manera. “(...) se descompone en tres reglas parciales que involucran el examen: (i) de idoneidad de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido; (ii) de necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin, esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios afectados por el uso de esos medios; y, (iii) de proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin, no sacrifique otros valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer.<sup>5</sup>

En relación con la provisión de los servicios públicos, su precio y tarifa se deberá considerar lo estipulado en el Artículo 314 de la Constitución.

Del análisis efectuado, se desprende que el proyecto de ley guarda consonancia con los preceptos constitucionales y no es incompatible con el ordenamiento jurídico interno.

#### **4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria**

El “Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico”, no guarda relación con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; de tal modo que no genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución.

Por otro lado, el Proyecto de Ley guarda observancia al Artículo 11, número 4 sobre el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; y, 66 número 4, de la CRE, respecto a respetar y reconocer el papel que cumplen especialmente las mujeres en esta actividad, incluso como defensoras del agua en cada territorio.

Al respecto la Observación General 39 emitida por el Comité CEDAW señala que se debe garantizar a las mujeres indígenas en especial, sus derechos a la participación efectiva, consulta, y consentimiento antes de la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles. Este conjunto de derechos constituye la base para una comprensión holística de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas. La violación de cualquiera de estos derechos constituye una forma de discriminación contra las mujeres y niñas indígenas. Una de las causas fundamentales de la discriminación contra las mujeres

---

<sup>5</sup> (Carla Espinosa Cueva, PONDERACIÓN Y PROPORCIONALIDAD EN EL CASO KIMEL-ARGENTINA DE LA CORTE IDH. Revista de Estudios Jurídicos. 2017)

y las niñas indígenas es la aplicación inadecuada de su derecho a la libre determinación y a la autonomía, que se manifiesta en el continuo despojo de sus tierras, territorios y recursos naturales.

El Comité reconoce que el vínculo vital entre las mujeres indígenas y sus territorios constituye a menudo la base de su cultura, identidad, espiritualidad, conocimientos ancestrales y supervivencia. Las mujeres indígenas se enfrentan a la falta de reconocimiento legal de sus derechos a la tierra y los territorios y a grandes lagunas en la aplicación de las leyes existentes para proteger sus derechos colectivos.

La Propuesta es concordante con el Artículo 70 de la Constitución respecto a que *“el Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público”* (Constitución de la República del Ecuador, Artículo 70). De la misma manera, se observa también el último párrafo del Artículo 57 de la Constitución donde se señala que el Estado garantizará la aplicación de los derechos colectivos, sin discriminación alguna, y en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

Por otro lado, respecto a la afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, el Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador caracteriza a nuestro país como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

El Estado plurinacional, implica el reconocimiento constitucional de la existencia de diversas realidades, varios pueblos y nacionalidades, con sus propios saberes, valores; sistemas jurídicos, sociales, económicos, culturales entre otros elementos, los mismos que han sido desarrollados y ejercidos comunitariamente por cientos de años. En la actualidad en nuestro país existen catorce nacionalidades y dieciocho pueblos, además de los pueblos afroecuatorianos, montubios y blancos-mestizos.

La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

En concordancia con esta realidad política y jurídica, del Estado plurinacional e intercultural, la Constitución reconoce veintiún derechos colectivos, cuyos sujetos son los pueblos y nacionalidades (artículos 57, 60, 74, 85, 171, 257), muchos de ellos, siendo derechos, también constituyen competencias, funciones o facultades de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. Así tenemos la facultad jurisdiccional reconocida en el Artículo 171; la función normativa interna reconocida en el Artículo 57, número 10; la facultad de autogobierno que implica la conservación y desarrollo de sus propias formas de convivencia y organización social; y, de generación y ejercicio de la autoridad, determinada en el Artículo 57, número 9, de la Constitución de la República, esto en concordancia con la Legislación y jurisprudencia internacional.

En este contexto, el objetivo general del Proyecto de Ley es crear una ley que permita la regulación y control del dominio hídrico público y las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, mediante la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, su institucionalidad y gobernanza; garantizando: el derecho humano al agua que tutela el derecho a la salud; el consumo mínimo vital para el buen vivir o *sumak kawsay*; los derechos de la naturaleza y los servicios públicos de agua potable, saneamiento, riego y/o drenaje, orientados a la seguridad hídrica.

Al respecto es necesario también tener presente que la norma constitucional reconoce derechos específicos para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, respecto al derecho territorial y la correspondiente propiedad comunitaria de la misma, así lo señala el Artículo 57, números 4,5,6,7,11,20 de la Constitución, para no causar posibles afectaciones a los derechos señalados es fundamental dejar precisado en la Norma Propuesta que cuando se trate de territorios y tierras comunitarias se deben tener en cuenta lo dispuesto en la norma constitucional, pero también en el derecho internacional y sus correspondientes jurisprudencias vinculantes.

Respecto a los derechos colectivos, en relación con la protección y conservación del agua, la Constitución reconoce y garantiza derechos especiales, que guardan relación directa con el Proyecto de Ley, en los siguientes números del Artículo 576:

**4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles.** Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.

**5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales** y obtener su adjudicación gratuita.

---

<sup>6</sup> Se debe subrayar que el Estado debe garantizar la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

**6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.**

**7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente;** participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

**8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.**

**11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.**

12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.

**16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan,** así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

**17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa** que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Al respecto, la Corte IDH, en el Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400), se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la violación de distintos derechos de comunidades indígenas que habitan en ciertos lotes ubicados en el Departamento Rivadavia, de la Provincia de Salta, en Argentina. **La Corte determinó que el Estado violó, entre otros, los derechos a la propiedad comunitaria, a la**

**identidad cultural, a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y al agua**, a causa de la falta de efectividad de medidas estatales para detener actividades que resultaron lesivas. Al respecto, se establece que:

***“153. Debe destacarse que la garantía adecuada de la propiedad comunitaria no implica solo su reconocimiento nominal, sino que comporta la observancia y respeto de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas sobre sus tierras.”***

Por su parte la Corte Constitucional, en Sentencia No. 1779-18-EP/21 (Caso de la comunidad indígena La Toglla), ha señalado respecto al territorio que:

*“82. El territorio es fundamental para la sobrevivencia de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. En el territorio los miembros de la comunidad tienen espacios para ejercer su derecho a la vivienda y la soberanía alimentaria (fuentes de agua, siembra, cosecha), para determinar lugares sagrados y fortalecer su espiritualidad, para desarrollar su especial vinculación con la Pacha Mama, para ejercer la autoridad y resolver sus conflictos.*

*87. Por otro lado, en la concepción indígena, la propiedad colectiva prevalece sobre la concepción de propiedad individual: Por el contenido y el alcance de este derecho, la Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales<sup>7</sup>.”*

En este marco, la Constitución reconoce, por ser colectividades de continuidad histórica, el derecho a administrar y vivir de manera libre en sus territorios, que son la base fundamental de sus culturas. El territorio y el agua no son meramente una cuestión de posesión y reproducción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente. En función de lo señalado es importante que se reconozcan a las tierras y territorios de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, una especial protección, generada desde la norma constitucional y la jurisprudencia nacional e internacional, de manera que los Gobiernos en sus distintos niveles, deben garantizar su vigencia y estricto cumplimiento.

**Por otro lado, cualquier acto jurídico o administrativo que se pueda generar en el seno de los Gobiernos Autónomos y de todos los organismos del Estado, en función de la norma constitucional, el derecho internacional y la jurisprudencia, están obligados a realizar una Consulta Prelegislativa o la Consulta Previa Libre e Informada a las comunidades, pueblos y**

---

<sup>7</sup> Carlos Sucuzhañay, presidenta de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

**nacionalidades, si la acción conlleva a la explotación de un recurso natural.** Esto, conforme el marco constitucional y la jurisprudencia de referencia obligatoria de la Corte Constitucional, caso Nro. 1149-19-JP/21, sobre la revisión de la sentencia de acción de protección del Bosque Protector “Los Cedros”. (Énfasis añadido)

En este contexto se alerta que el Proyecto de Ley tiene la potencialidad de incidir en los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, como se refirió en el punto 1.1 del presente Informe, toda vez que el Artículo 318 de la Carta Fundamental establece que la prestación del servicio público del agua es exclusivamente pública o comunitaria. Justamente, la Sentencia 0038-13-IS del 13/12/20, así como la Sentencia No. 001-10-SINCC, determinaron que este tipo de consulta no solo es un requisito previo *-sine qua non-* que condiciona la constitucionalidad de cualquier medida de índole legislativa que pudiera afectar derechos colectivos, sino un derecho constitucional, que debe ser garantizado por el Estado.

Por ello la Sentencia 0038-13-IS del 13/12/20, estableció la obligación para la Asamblea Nacional del Ecuador de regular el derecho a la consulta prelegislativa a través de una ley y bajo los parámetros referidos por la Corte Constitucional. Al respecto, la Sentencia No. 001-10- SIN-CC, dispone que las fases se encuadren en los siguientes parámetros mínimos: (a) Con respecto a los actores, la sentencia prescribe que serán las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios; (b) En relación al órgano responsable de efectuar la sentencia determina que será la Asamblea Nacional del Ecuador.

Mientras que, en referencia con las fases de la consulta, la sentencia dictamina que se deberán considerar:

- i La preparación;
- ii La convocatoria;
- iii La información y realización; y,
- iv El análisis de resultados y cierre.

En ese sentido el Estado debe garantizar el ejercicio de un derecho colectivo como lo es la consulta prelegislativa, observando el Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador respecto a que 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.

Lo anterior guarda concordancia con los artículos 5 y 6 del Convenio Nro. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo referente al respeto a los valores, prácticas e instituciones de los pueblos indígenas y su

derecho a ser consultados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Así también, el Artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas determina que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y ampliar medidas legislativas y administrativas que los afecten para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó en Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 167, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador que, *“los procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes”*.

Así también, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam del año 2015, párrafo. 203, señala que la participación en el contexto de la consulta prelegislativa se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Respecto a los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, la Sentencia No. 001-10-SIN-CC de 18 de marzo de 2010, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 176 de 21 de abril de 2010, determina que la Asamblea Nacional es el órgano constitucional responsable de llevar a cabo la consulta prelegislativa; y, en el mismo fallo, dispone que esta establezca mediante acto administrativo el procedimiento de la consulta prelegislativa.

De la misma forma, la misma Corte Constitucional, en la Sentencia N.º 45-15-IN/22, enfatiza que, para la elaboración de las correspondientes consultas prelegislativas, los órganos con potestad normativa deben aplicar los estándares establecidos en la referida sentencia, en conjunto con lo que determina la Constitución, la ley y los instrumentos internacionales. En tal virtud, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de Julio 2009, y su última reforma fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 326, de 10 de noviembre 2020; en esta reforma se incorporó el “Capítulo XI.I referente a la Consulta Prelegislativa”. De esta forma, el Artículo 109.4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece las reglas mínimas para cumplir con el procedimiento de Consulta Prelegislativa, determinando que la consulta se registrará por los principios de oportunidad e imperatividad, plazo razonable, buena fe, interculturalidad y plurinacionalidad, publicidad y transparencia, información veraz y suficiente, autonomía, eficacia material de la consulta prelegislativa, sistematicidad y formalidad.

Bajo este contexto, la consulta prelegislativa no solo constituye un requisito formal previo a la expedición de medidas adoptadas en ejercicio de cualquier poder normativo, sino, y sobre todo un derecho constitucional, por lo que las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, en el marco de la consulta prelegislativa, deben ser informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y contar con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente durante el referido proceso.

Finalmente, el Proyecto de Ley no inobserva el Artículo 35 de la Constitución de la República, mismo que determina que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

#### **4.3 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma**

En relación con los informes técnicos-jurídicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1, del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: j). Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma”.

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo. En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “Solo la presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Los artículos 301 y 303 señalan como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa, el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República es que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad. Al analizar, los artículos 51, 55 y 56 del proyecto de ley respecto de la creación de las Juntas prestadoras del servicio público comunitario de agua potable y/o saneamiento como personas jurídicas sin fines de lucro, para que en la localidad rural donde el GAD no preste el servicio de manera directa o a través de una empresa pública de agua potable y saneamiento, podrán constituirse como prestadoras del servicio público comunitario de agua potable y/o saneamiento.

Los cuales mantendrán su autonomía administrativa, financiera y de gestión para cumplir con la prestación efectiva del servicio público comunitario y eficaz desarrollo de sus funciones, de conformidad con la ley, administrando los valores de las tarifas que recauden, así como también que el Estado en sus diferentes niveles de gobierno y de acuerdo con sus competencias fortalecerá a estos prestadores con apoyo a la gestión y capacitación, así como alianzas público comunitario y privadas.

Al respecto, es necesario considerar que la Constitución de la República establece en el número 4 del artículo 264 que Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

Adicionalmente, es necesario considerar los artículos 313, 315 y 316 ibídem que establecen 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, 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 patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua,

Por Resolución de la Corte Constitucional No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 629 de 30 de enero del 2012, se interpreta estos artículos distinguiendo la gestión de la administración, regulación y control por el Estado y determina el rol de las empresas públicas delegatarias de servicios públicos.

Al interpretar la Corte Constitucional concluye que debe entenderse que las empresas públicas únicamente gozan de la facultad de gestionar los sectores estratégicos y/o prestar los servicios públicos, para los que hubieren sido autorizadas, sin que les esté permitido a su vez, a dichas empresas públicas, delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación

de los servicios públicos, lo cual es competencia de los organismos pertinentes conforme lo establecido en la ley.

Solo el Estado Central puede autorizar a las empresas públicas la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos. Dicha autorización se realizará a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Interprétese la gestión del sector estratégico como la prestación del servicio público relacionado con el respectivo sector estratégico.

Finalmente, solo el Estado Central podrá delegar a empresas mixtas, o excepcionalmente a la iniciativa privada o economía popular y solidaria, la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, en los casos contemplados en la ley de la materia o sector pertinente.

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, respecto a la prestación de servicios comunitarios del agua establece su regulación en los artículos 43, 45, 46, 48, 50, 51, 56, 73 y 86 entre las cuales se destaca que en cuanto a políticas en relación con el agua, es obligación del Estado formular y generar políticas públicas orientadas Promover alianzas público- comunitarias para el mejoramiento de los servicios y la optimización de los sistemas de agua, en los cuales se garantiza que en la localidad rural donde el gobierno autónomo descentralizado municipal no preste el servicio de agua potable que por ley le corresponde, podrá constituirse una Junta Administradora de Agua Potable.

Por lo expuesto, es necesario considerar que si bien es cierto las alianzas público comunitarias, así como las alianzas comunitarias y comunitarias son reguladas por el ordenamiento jurídico en el país, es necesario que la participación del sector privado y de la cooperación internacional cumpla con los parámetros establecidos en el manejo del agua de acuerdo al manejo como sector estratégico y como apoyo a las comunidades rurales para brindarles de servicios respetando las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, y el alcance y accionar de las juntas de agua, empresas públicas y las forma de asociación permitidas por la ley, si dejar de lado el manejo exclusivo de este sector estratégico por parte del Estado.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que el referido Proyecto de Ley contiene las siguientes características:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- No se identifica incremento del gasto público.

#### **4.4 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según el Proponente, es crear una ley que permita la regulación y control del dominio hídrico público y las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, mediante la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, su institucionalidad y gobernanza; garantizando: el derecho humano al agua que tutela el derecho a la salud; el consumo mínimo vital para el buen vivir o *sumak kawsay*; los derechos de la naturaleza y los servicios públicos de agua potable, saneamiento, riego y/o drenaje, orientados a la seguridad hídrica. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con los objetivos: 5 relacionado con lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; 6 referente a garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; 10 relacionado con garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto; 12 referente a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; 13 relacionado con adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 16 relacionado con promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del

país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los siguientes objetivos: 1. Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social; 5. Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad; 7. Precautelar el uso responsable de los recursos naturales con un entorno ambientalmente sostenible; y, 9. Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social.

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

### 5.1 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	<b>CUMPLE</b> (Se sugiere mantener el uso del lenguaje inclusivo)

**5.2** Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.<sup>8</sup> (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

<sup>8</sup> Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos y los Considerandos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- Se recomienda en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática, sintéxis, adecuar todo el contenido del Proyecto de Ley.
- Se recomienda numerar correctamente los artículos del Proyecto de Ley.
- Se recomienda eliminar de las Disposiciones derogatorias los siguientes textos: “Quedan expresamente derogadas las siguientes disposiciones:” en su lugar colocar la palabra “ÚNICA”, y derogar el texto: “Las demás normas de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”
- Con el fin de garantizar la seguridad jurídica consagrada en la Constitución y lo que manda el Artículo 136 del mismo cuerpo normativo las Disposiciones derogatorias deben contener de manera clara las normas y artículos que con la nueva Ley se derogarían.
- Se sugiere agregar la palabra “ÚNICA.-” en la Disposición Final del Proyecto de Ley.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico”; y,
- c) **Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Biodiversidad y Recursos Naturales, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo  
**COORDINADOR GENERAL**  
**UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:	Estefanía Vallejo
Análisis económico:	Andrés Moyón.
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

**ANEXO 1**  
**EXTRACTO DEL PROYECTO**

<b>NOMBRE PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	“Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico”
<b>PROPONENTE</b>		Asambleísta Guido Gilberto Vargas Ocaña
<b>FECHA PRESENTACIÓN</b>	<b>DE</b>	17 de julio de 2024
<b>MATERIA</b>		Recursos Hídricos
<b>OBJETIVO PROYECTO</b>	<b>DEL</b>	Crear una ley que permita la regulación y control del dominio hídrico público y las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, mediante la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, su institucionalidad y gobernanza; garantizando: el derecho humano al agua que tutela el derecho a la salud; el consumo mínimo vital para el buen vivir o sumak kawsay; los derechos de la naturaleza y los servicios públicos de agua potable, saneamiento, riego y/o drenaje, orientados a la seguridad hídrica.
<b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b>		<p>Contiene: Exposición de Motivos; veintidós considerandos; doscientos veintidós artículos; ocho disposiciones generales; catorce disposiciones transitorias; una disposición derogatoria; y, una disposición final.</p> <p>El Proyecto de Ley pretende crear una ley que regule y controle el dominio hídrico público, al estipular que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El agua es patrimonio nacional estratégico de uso y dominio público, inalienable, imprescriptible, inembargable y derecho esencial para la vida, elemento vital de la naturaleza y fundamental para garantizar la soberanía alimentaria.</li> <li>- El Estado a través de la Autoridad Única del Agua, es el responsable directo de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos y su obligación es generar políticas públicas.</li> <li>- La economía circular del agua implica la recuperación, restauración, reutilización y optimización del uso y aprovechamiento del agua, así como minimizar la generación de efluentes contaminantes para mantener su calidad.</li> <li>- La creación del Sistema Nacional Estratégico de los Recursos Hídricos, constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales para organizar y coordinar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, conformado por: la Autoridad Única del Agua, la Agencia de Regulación y Control del Agua, el Consejo Intercultural y Plurinacional de los Recursos Hídricos, las instituciones de la Función Ejecutiva que cumplan competencias vinculadas a la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, los gobiernos autónomos descentralizados y los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca.</li> <li>- La creación del Registro Público del Agua para inscribir las autorizaciones de uso y aprovechamiento productivo del agua, las autoridades de vertidos, los planes de gestión integrada de</li> </ul>

	<p>recursos hídricos por cuencas hidrográficas, los estudios y planos de obras hidráulicas, los inventarios de infraestructuras, los datos de calidad del agua y balances hídricos, los prestadores de servicios públicos y público comunitarios, las directivas de organizaciones, asociaciones y entidades relacionadas con la gestión del agua, los acuerdos de mediación y laudos arbitrales, las resoluciones administrativas de incumplimiento de la ley, todas las formas de conservación de protección de fuentes de agua y otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le corresponde a la Autoridad Única del Agua la planificación de los recursos hídricos y su ejecución, sobre el Plan Nacional de Recursos Hídricos y Planes de Gestión Integral de Recursos Hídricos por cuenca hidrográfica.</li> <li>- La prestación de los servicios públicos del agua serán prestados únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias, de forma excepcional se delegará a la iniciativa privada y de la economía popular y solidaria.</li> <li>- Se desarrollan derechos y obligaciones de los usuarios, consumidores y las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en relación con los recursos hídricos.</li> <li>- La creación del Fondo Nacional de los Recursos Hídricos como mecanismo articulador de recursos financieros para la gestión de los recursos hídricos.</li> <li>- La creación del Sistema Nacional Integrado de Información Hidrometeorológica, constituye la información de las personas naturales y jurídicas que disponen de dispositivos de medición meteorológica o hidrológica que generan y entregan obligatoriamente a la Autoridad Única del Agua.</li> <li>- Se regula el procedimiento administrativo y la resolución de conflictos y el régimen administrativo sancionador.</li> <li>- Se regulan las tarifas por el uso y aprovechamiento productivo del agua, así como la formación, capacitación e investigación sobre los recursos hídricos.</li> </ul>
<b>CONCLUSIONES</b>	<p>El "Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico", sujeto a análisis, <b>CUMPLE</b> con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) Considerar</b>, los criterios establecidos en el presente Informe;</li> <li><b>b) Calificar</b> el "Proyecto de Ley Orgánica de los Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua como Sector Estratégico"; y,</li> <li><b>c) Designar</b> para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Biodiversidad y Recursos Naturales, encargada de analizar proyectos relacionados con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</li> </ul>