

RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA

Patricia VINTIMILLA

SUMARIO: I. *Preludio*. II. *Recurso agua*. III. *Deterioro del recurso agua*. IV. *Recurso de aguas en el Ecuador*. V. *Marco constitucional del recurso agua*. VI. *Organización del régimen institucional de las aguas*. VII. *Aplicación de la Ley de Aguas*. VIII. *Derecho de aprovechamiento*. IX. *Aprovechamientos comunes*. X. *Caducidad*. XI. *Concesiones del derecho de aprovechamiento*. XII. *Jurisdicción y competencia*. XIII. *Infracciones administrativas*.

I. PRELUDIO

En los albores del siglo XX, sin lugar a dudas los pueblos del mundo contemplaron las consecuencias que trajeron consigo las dos guerras mundiales. No obstante ello, los pueblos se recuperaron a través del trabajo productivo, que trajo consigo el desarrollo científico-técnico; esto es: la era de la cibernética, la tecnología de punta, la información satelital y el apareamiento de la informática. En suma, la globalización.

Ciento cuarenta países, que representan 97% del comercio mundial, han entrado a la Organización Mundial del Comercio (OMC), comprobando que la producción que se comercializa intraregionalmente ha hecho más fuertes a los países altamente industrializados. Mientras, por otro lado, observamos las consecuencias de las crisis económicas por efectos de la globalización en los países subdesarrollados.

Entonces, para lograr un mundo más justo, equitativo, donde se reparta mejor la riqueza, es necesario sin lugar a dudas, preservar el medio ambiente, sosteniendo su principal recurso: el agua, por medio de políticas estratégicas que permitan enfrentar a nuestros países, el reto de la competitividad de los bienes intercambiados mundialmente.

Incorporando en nuestras legislaciones, el cuidado de los factores ambientales, para el uso y aprovechamiento del agua, base para la sustentabilidad y sostenibilidad del mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de nuestros pueblos.

Reiterándose entonces, el valor inapreciable del agua, que, con sus componentes de: hidrógeno y oxígeno, regula el clima del mundo a través de las corrientes que absorben o liberan calor. Sirve para enfriamiento industrial y para la producción de energía en forma de vapor de agua; o, a través de las plantas de generación hidráulica, permite conservar la vida en ríos, mares y lagos.

Su elevada tensión superficial permite que los cuerpos hídricos se mantengan aireados y sustenten actividades económicas como la pesca y la acuicultura. Siendo indispensable además: para la navegación, recreación, turismo, agricultura, pesca y ganadería. Sobre todo para la vida, no se concibe ser viviente sin agua.

Hoy, China está culminando unos de los proyectos mas ambiciosos en la historia de la humanidad, la construcción de la presa “Tres Gargantas”, el complejo hidroeléctrico más grande del planeta, enfrentándose a una tarea gigantesca en materia del ambiente, por su política en relación con el agua que ilustra a esa nación hacia la naturaleza. Primero porque concierne a la más fundamental de las necesidades humanas; segundo porque su gestión es primordial para la agricultura, actividad a la que se dedica la mayoría de su población, y tercero porque con sus 200 m de alto y 2,309 m de largo que corta en dos al río Yangtse (el río mas largo China y el tercero en el mundo) la gigantesca pared, creará un salto que producirá 18.2 millones de kilovatios modificando con esta obra, el frágil ecosistema de la zona.

II. RECURSO AGUA

La mayor parte del agua del planeta (99%) se encuentra en las capas subterráneas profundas, en los glaciares, sumando 3% del agua dulce, y, a lo que tenemos acceso es al 1%. Parecería que este recurso hídrico indispensable, no abastecería a la población mundial; si este 1% fuera repartido proporcionalmente, y si se usara sin desperdiciarla, aun así serviría para ser consumida por el triple de la población mundial.

No obstante, gran parte de las regiones, atraviesan problemas de escasez de agua, misma que se extiende, dando resultados negativos a su

economía, especialmente a la salud. Exhortándose por tanto, a ampliar conocimientos sobre la cantidad, calidad y la forma de gestionar su utilización, a la par o de la mano con la conservación del medio ambiente. Cultivando a las generaciones presentes y futuras a estudiarlo en el aspecto humano, por ser un recurso natural significativo para la existencia de la vida misma.

III. DETERIORO DEL RECURSO AGUA

Siendo un recurso tan valioso, está expuesto a la inmisericorde depreciación causada por el hombre, consecuencia del concepto obviamente anticuado de que los ríos sirven como alcantarilla para acarrear materiales nocivos. Solutos venenosos se drenan en los ríos procedentes de las minas, y a éstos se les puede añadir las aspersiones de sustancias tóxicas que son acarreadas por el agua a partir del suelo de donde fueron empleadas, para matar plagas. Más las descargas de los efluentes industriales y domésticos.

A esto se suma, el incontrolable aumento poblacional, duplicándose, hoy en día, su consumo. De otro lado, la degradación del medio ambiente, no tiene fronteras, afecta a la gran mayoría de los países subdesarrollados, con menos posibilidades económicas y técnicas para solucionar los problemas de agua.

De igual forma, los cambios climáticos, producidos por el propio hombre, repercuten en la formación de lluvias. Como también, la deforestación y la explotación excesiva de cultivos y pastizales con aditamentos químicos, depredan el suelo, provocando con ello su erosión. Aumentando a ello, los fenómenos naturales que generan inundaciones (lluvias intensas, tormentas, huracanes), afectando al mismo tiempo los sistemas de agua y de saneamiento, cuyas secuelas directamente recaen en la población, en sus condiciones de vida, donde la salud está seriamente expuesta.

En definitiva, no sólo la escasez de agua y las demandas de la población creciente son problemas, a éstos se suma, un tercer problema: el de la contaminación.

Según las estadísticas, los ríos del mundo son depositarios de cerca de 460 km³ de aguas residuales de origen doméstico e industrial. La gran mayoría de los lagos, lagunas, ríos y arroyos, están contaminados, desde su nacimiento hasta su desembocadura.

Concluyéndose que: un tercio de la humanidad, vive en completo estado de emergencia permanente a causa de enfermedades producidas por la contaminación de aguas impuras, y otro tercio está amenazado por los depósitos de desechos en el agua de sustancias químicas, cuyos efectos a largo plazo aún son desconocidos.

Estos efectos, han sido el resultado de las malas políticas de defensa del medio ambiente, cuyas nefastas consecuencias son visibles en el orden social y económico. Sumándose a esto, el crecimiento demográfico, proveniente por el masivo éxodo de la población del campo a la ciudad, con el consiguiente aumento de población marginal en las ciudades.

El Departamento de Medio Ambiente del Banco Mundial, en su momento vaticinó: “La causa de muchas guerras de este siglo ha sido el petróleo, pero en el siglo venidero será el agua”.

Resumidas las causales que afectan a los recursos naturales renovables como son: el suelo, las aguas y los bosques, los Estados deberán emprender estrategias para preservar y conservar el medio ambiente al ser intranquilidades actuales y trascendentales de nuestro tiempo.

Mi país Ecuador, por ejemplo, cuenta con enormes potenciales de gran diversidad biológica y de extraordinaria variedad de ecosistemas que coexisten en el territorio, al gozar de una privilegiada situación geográfica en la que convergen los Andes, la Amazonia y la cuenca del Pacífico sin olvidar el Archipiélago de Galápagos. Sin embargo, la contaminación avanza aceleradamente.

Ante este escenario, como pensamiento único de necesaria prioridad y con visión de un nuevo ordenamiento, que permita la construcción de una opción de vida “más humana”, se incorporó en la reforma a la carta política en rango constitucional, la lectura del derecho ambiental, al indicar en su artículo 3o.: “Son deberes primordiales del Estado: 3. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente”.

En el artículo 23, numeral 6, precisa: “El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación”.

Para recalcar en el numeral 20: “El derecho a una calidad de vida que asegure: agua potable, saneamiento ambiental, y otros servicios sociales necesarios”.

Obligándose el Estado en el artículo 42: “El Estado garantizará el derecho a: ...la previsión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, conforme a los principios de equidad, universalidad, calidad y eficiencia”.

Y, siendo signatario de los acuerdos internacionales en temas ambientales, en la Declaración de Río de Janeiro celebrada del 13 al 14 de junio de 1992, reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, se comprometió entre otras cosas a:

Principio 1. Los seres humanos, constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 2. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el pleno derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no cause daño al medio ambiente.

Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal, que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y la protección ambiental, para preservar las riquezas naturales a las generaciones presentes y futuras.

IV. RECURSO DE AGUAS EN EL ECUADOR

El Ecuador, geográficamente, está situado al noroeste de América del sur, su área llega a 275,830km², posee 2,237km de costas, con salida al Océano Pacífico. Es un país privilegiado en recursos hídricos, al existir 31 sistemas hidrográficos, conformado por 79 cuencas en un territorio nacional relativamente reducido. Los de mayor importancia se encuentran en la región amazónica formada por el Pastaza y Santiago, y en el Pacífico, formada por el Esmeraldas, Guayas y Jubones.

Por eso, en el escudo nacional se destacan dos elementos: las nieves perpetuas del Chimborazo y una vertiente que nace de su seno para convertirse en el inmenso caudal del río Guayas, intuyendo la correlación indisoluble entre la montaña y el agua.

Entonces, considerando al país como una unidad definida geopolíticamente, se podría observar que, el país no se encuentra dentro de la lista de los 25 países, en los cuales pudiese existir en los próximos 25 años una “crisis de agua”, según datos comparativos, sobre la situación hídrica por países, por regiones o por cuencas de: *Watersheds of the World, Water Resources e-atlas* de la UICN, el sistema *Aquastat* de la FAO, los Gráficos Vitales del Agua de la UNEP:

a) Históricamente, no se han registrado situaciones de tensión hídrica significativas. Desde 1961 a 1990, sólo el 1,2% del territorio ecuatoriano experimentó situaciones de estrés hídrico severo. Por ello, en un ranking mundial de 100 países ubicados desde el más estresado al menos estresado hídricamente, Ecuador ocupa la posición 80.

b) La oferta renovable no está severamente comprometida por el cambio climático. En las proyecciones de la oferta anual de agua renovable para el 2025 presentadas en *Page Freshwater Maps*, Ecuador tiene oferta superiores a los 10 mil metros cúbicos por persona en la región oriental, entre 4 y 10 mil metros cúbicos por persona en la sierra y 1,700 y 4,000 en la costa aproximadamente.

c) La disponibilidad de agua dulce es relativamente satisfactoria, según los datos de *Vital Graphics* para el año 2000, en Ecuador, el promedio de los flujos de los ríos y de la recarga de agua subterránea estaba entre 15 y 50 mil metros cúbicos anuales por persona, disponibilidad ésta superior a la existente en Estados Unidos (5 y 15 mil), en China (1700 a 5000) y en la mayoría de países europeos (1,700 a 5,000). En las previsiones para el 2025, Ecuador está ubicado entre los países con suficiente cantidad de agua, esto es, entre aquellos con una disponibilidad mayor a 10 mil metros cúbicos por persona anuales de agua. También para el 2025, la extracción de agua como porcentaje del total disponible será menor al 10% en Ecuador, esto es, el país no se encontrará en una situación de tensión hídrica.

d) El agua es mayoritariamente destinada a usos agrícolas. Según *Vital Graphics*, en el 2000 la extracción de agua dulce para fines Industriales en el Ecuador era menor al 16%. A Similitud de Perú y Bolivia, la extracción ecuatoriana de agua para consumo doméstico era inferior al 15%, cifra ésta menor a la existente en Colombia (60% a 89%) y Venezuela (45% a 60%). Las extracciones para sector agrícola oscilaban alrededor de 79%, en Ecuador.

Empero, las diversas situaciones físico-hídricas existentes en el plano subnacional, se visualiza una desigual distribución geográfica de los problemas relacionados con la cantidad y calidad del agua, y saneamiento básico. Desigualdad producida por la confluencia simultánea de: procesos sociales, naturales, culturales y políticos.

De otro lado, las condiciones físicas de las cuencas hidrográficas acompañadas de condiciones hidrometeorológicas, en muchos casos extremas, tienen un impacto directo en la producción de sedimentos y en la degradación de las mismas, las cuales son acentuadas por la acción humana directa, espe-

cialmente por la expansión de la frontera agrícola en las tierras altas de montaña y páramos, que debido a la reforma agraria, han sufrido una fuerte presión debido a que las laderas productivas no han dado abasto con el tiempo, a familias de pequeños productores generalmente numerosas. Originándose un acelerado proceso de ocupación hacia arriba que invadió páramos con producción pecuaria, sin que exista ningún tipo de educación o prevención.

Por otra parte, de acuerdo al diagnóstico desarrollado por el Ministerio Urbano y Vivienda y de la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico, concluyeron que el desarrollo de los niveles de cobertura de los servicios de agua y saneamiento básico, demuestran que a pesar de los esfuerzos realizados, éstos han resultado insuficientes, en cuanto se refiere a la atención a la población, sobre todo rural.

Notándose que en un país cuya población total se ha incrementado en 480%, en 56 años, no ha sido posible elevar en ese mismo periodo la cobertura de los servicios de agua potable. Siendo lamentable que cinco millones de personas residentes en las ciudades aún no tengan acceso a los servicios de agua potable a través de las redes de distribución.

En las áreas rurales, el acceso al agua segura es bastante restringido. Sin considerar el aspecto regional. Apreciándose el poco interés que se otorga a los recursos hídricos, sobrevenido de hábitos culturales tradicionales, que han conllevado a considerar al agua como un recurso ilimitado. Trayendo como consecuencia, un desinterés generalizado para su conservación, revelado por los elevados índices de pérdida de agua en los sistemas públicos de abastecimiento. También por la aplicación de tecnologías incompatibles con la conservación del recurso, y especialmente por la insuficiencia y deficiencia de mecanismos y organismos de control llamados a ejercerla.

Esta situación, además posee un gravamen adicional, expresado entre saneamiento y salud pública. Su privación en áreas no consolidadas de las grandes ciudades, en los pequeños conglomerados urbanos y en las regiones más pobres donde se concentran los habitantes, no se dispone con los servicios de saneamiento ni de conexión a la red de alcantarillado.

En relleno sanitario la situación es más crítica, ya que en la actualidad únicamente alrededor de 5% de los 216 municipios del país cuentan con este servicio entre las que se destacan las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Loja. Los demás disponen sus desechos al ambiente, causando gran afectación a los recursos aire, agua y suelo.

Los estudios sobre el marco institucional del recurso agua y saneamiento, acentúan dos obstáculos más adicionales: la débil coordinación entre las diferentes organizaciones, y, en el transcurso del tiempo, la forma desordenada en la aplicación de los recursos públicos en agua y saneamiento. Siendo el elemento más notorio la superposición de actividades y competencias de las organizaciones que actúan en el sector según el marco institucional de agua potable y saneamiento. Resultante de la inadaptabilidad de un modelo de intervención centralizado y rígido.

Pudiendo concluir que, el país no carece de agua, sino de una desigualdad compleja y desordenada de las formas institucionales, que desarmoniza con las actuales normas constitucionales, que aleccionan a las necesidades de desarrollo y protección de agua, aire y suelo, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, optimizando sus servicios dentro de un marco jurídico descentralizado, equilibrado, actualizado y único, como política prioritaria de Estado. Ecuador es un país donde la riqueza de sus recursos naturales suele estar acompañada por la pobreza de su gente.

V. MARCO CONSTITUCIONAL DEL RECURSO AGUA

Por principio constitucional el Estado, es el único titular de dominio de las aguas continentales, “artículo 247. Las aguas son bienes nacionales de uso público; su dominio será inalienable e imprescriptible; su uso y aprovechamiento corresponderá al Estado o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la Ley”.

Responsabilizándose a la provisión de servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento y otros de de naturaleza similar. Garantizando que dichos servicios prestados, bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad. Obligándose a velar que sus precios y tarifas sean equitativas.

VI. ORGANIZACIÓN DEL RÉGIMEN INSTITUCIONAL DE LAS AGUAS

Naciendo así el control del Estado para desarrollar actos de ejercicio de dominio sobre el recurso agua. Creando para tal finalidad al Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), como órgano rector para for-

mular y determinar las políticas sobre las aguas en el Ecuador, integrado por:

- El ministro de Agricultura o su delegado,
- El ministro de Economía y Finanzas o su delegado,
- El ministro de Energía y Minas o su delegado,
- El ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda o su delegado,
- El ministro de Ambiente o su delegado, y
- El director ejecutivo de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República o su delegado.

Son de su objetivo:

1. Formular y aprobar el Plan Nacional de uso de los recursos hídricos de mediano y largo plazo.
2. Regular la administración de sistemas de riego y normar la transferencia de esos sistemas a los usuarios.
3. Establecer las políticas de recuperación de costos, mediante tarifas.
4. Dictar normas para el manejo de cuencas hidrográficas.
5. Normar el control de la calidad del agua que corresponde a las agencias y a las corporaciones regionales de desarrollo.
6. Autorizar todo vertido de fluidos y ejercer el control de su calidad, en coordinación con los organismos e instituciones competentes en la materia.
7. Formular y determinar el Plan Nacional de Protecciones de Cuencas y Fuentes de los Recursos Hídricos.
8. Realizar auditorías de procedimientos y el seguimiento de la correcta inversión de los fondos asignados a las corporaciones regionales.

Para el aprovechamiento de los recursos hidrológicos, sus funciones son:

- a) Planificar su mejor utilización y desarrollo;
- b) Realizar evaluaciones e inventarios;
- c) Delimitar las zonas de protección;
- d) Declarar estados de emergencia y arbitrar medidas necesarias para proteger las aguas, y
- e) Propender a la protección y desarrollo de las cuencas hidrográficas.

Jefes de agencias de aguas

El Secretario General del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) nombrará al personal de las once agencias de aguas, que funcionarán en las siguientes ciudades: Quito, Guayaquil, Ambato, Cuenca, Tulcán, Riobamba, Ibarra, Machala, Portoviejo, Imbabura, Loja, Guaranda, Latacunga, Esmeraldas y Babahoyo.

- a) Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE);
- b) Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM).
- c) Corporación para el Desarrollo de la Región de las provincias de Azuay, Cañar, y Morona Santiago (CREA);
- d) Subcomisión Ecuatoriana de la Comisión Mixta Ecuatoriano-Peruana para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbéz y Catamayo-Chira (Predesur);
- e) Corporación Regional de la Sierra Centro (Corsicen), de las provincias de Tugurahua y Pastaza;
- f) Corporación Regional de la Sierra Norte (Corsinor) de Pichincha, Imbabura, Carchi, Esmeraldas, Napo y Sucumbíos;
- g) Corporación de Desarrollo Regional de El Oro (Codeloro) de la provincia de El Oro;
- h) Corporación de Desarrollo Regional de Chimborazo (Coderech) de la provincia de Chimborazo, e
- i) La Corporación de Desarrollo Regional de Cotopaxi (Codereco) de la provincia de Cotopaxi.

Son de sus funciones:

- a) velar por el buen funcionamiento de las juntas de usuarios,
- b) ejercer el control de la contaminación de los recursos hídricos;
- c) construcción, operación y manejo de las obras hidráulicas, en los ámbitos de las respectivas jurisdicciones.

VII. APLICACIÓN DE LA LEY DE AGUAS

La Ley de Aguas, cuya codificación fue elaborada por la Comisión de Legislación y Codificación, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política y publicada en el *Registro*

Oficial 339 del 20 de mayo de 2004, contiene el conjunto de normas que regulan el derecho de uso aprovechamiento de las aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas del territorio nacional ecuatoriano, en todos sus estados físicos y formas (artículo 1o.). A excepción de las aguas de mar, cuyo uso se regulará por las leyes de la materia (artículo 105 Ley de Aguas).

Esta concepción proviene del marco constitucional preceptuado en el artículo 247, al determinar que las aguas son bienes nacionales de uso público, inalienables e imprescriptibles. Circunscribiendo el ejercicio de su uso en cuanto sea eficiente y el derecho de aprovechamiento, acorde a los lineamientos expresados en los artículos 1o. 2o. y 3o. de la Ley reguladora a este fin.

Artículo 1o. Las disposiciones de la presente Ley, regulan el aprovechamiento de aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas del territorio nacional, en todos sus estados físicos y formas.

Artículo 2o. Las aguas, los ríos, lagos, lagunas manantiales que nacen y mueren en una misma heredad, nevados, caídas naturales y otras fuentes, y las subterráneas, afloradas o no, son bienes nacionales de uso público, están fuera del comercio y su dominio es inalienable e imprescriptible; no son susceptibles de posesión, accesión o cualquier otro modo de apropiación.

No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ella y los preexistentes sólo se limitan a su uso en cuanto se a eficiente y de acuerdo con esta Ley.

Artículo 3o. Para los fines de esta ley, decláranse también bienes nacionales de uso público todas las aguas, inclusive las que se han considerado de propiedad particular. Sus usuarios continuarán gozándolas como titulares de un derecho de aprovechamiento de conformidad con esta Ley.

VIII. DERECHO DE APROVECHAMIENTO

Ahora bien, fijado el ejercicio de acción potestativa administrativa concedido por delegación a los jefes de agencias de agua, quién requiera aprovechar de un derecho de uso de agua, necesariamente debe solicitar su concesión, que estará condicionada a la disponibilidad del recurso y a las necesidades del objeto al que se destina, estos aspectos se encuentran reglados en las siguientes disposiciones:

Artículo 5o. Por derecho de aprovechamiento se entenderá la autorización administrativa, intransferible para el uso de las aguas con los requisitos prescritos en esta ley.

Artículo 7o. La concesión de un derecho de aprovechamiento de aguas estará condicionado a las disponibilidades del recurso y a las necesidades reales del objeto al que se destina.

Artículo 14. Solo mediante concesión de un derecho de aprovechamiento, pueden utilizarse las aguas,...

Quien obtenga el derecho de aprovechamiento mediante concesión, está obligado a utilizarlas con mayor eficiencia y a contribuir a su conservación y mantenimiento de las obras de que dispone para su ejercicio: “Artículo 21. El usuario de un derecho de aprovechamiento, utilizará las aguas con la mayor eficiencia y economía, debiendo contribuir, a la conservación y mantenimiento de las obras e instalaciones de que dispone para su ejercicio”.

De otro lado, su aprovechamiento, se halla sujeto a un plazo determinado y subordinado al cumplimiento de requisitos, según las letras contenidas en el literal b del artículo 23 y artículo 24, al decirnos:

Artículo 23. Las concesiones de un derecho de aprovechamiento de aguas son:

b. de plazo determinado.

Artículo 24. La autorización de utilización de aguas estará subordinada al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a. Que no interfiera en otros usos;

b. Que las aguas en calidad y cantidad sean suficientes; y

c. Que los estudios y obras necesarios para u utilización hayan sido aprobados previamente por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos.

El cumplimiento de estos requisitos y observancias para adquirir derechos de aprovechamiento del agua, se encuentran subordinados a orden de preferencia; es decir, sin perder de vista el interés económico y social del país. Fijándose primero: el abastecimiento de poblaciones, para necesidades domésticas y abrevadero de animales; segundo para: agricultura y ganadería; tercero para usos energéticos, industriales, y mineros, y en cuarto lugar cualquier otro uso o destino de los recursos, conforme lo estable el artículo 36.

Esta puntualización, no se opone para que, en casos de emergencia nacional y mientras dure esta el Consejo Nacional de Recursos Hídricos pueda variar el orden de preferencia antes indicado. Con excepción del abastecimiento para poblaciones, necesidades domésticas y abrevaderos de animales.

IX. APROVECHAMIENTOS COMUNES

Por otro lado, el uso del derecho de aprovechamiento puede ser concesionado también a dos o más personas para utilización distinta, siempre y cuando no perjudiquen al o los poseedores originarios. Debiendo todos los interesados contribuir a su conservación e implementando obras de infraestructura. La regulación de su uso corresponderá siempre al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, por expresas disposiciones contenidas en:

Artículo 8o. Las personas que hubiesen adquirido derechos de aprovechamiento de aguas, no podrán oponerse a que otros interesados utilicen las aguas del mismo cauce, y por lo tanto a éstos les está permitido colocar el correspondiente bocacaz, cuyas obras no podrán perjudicar a los poseedores anteriores; la limitación y regulación del uso de las aguas a los titulares de aprovechamiento, corresponde al Consejo Nacional de Recursos Hídricos

Artículo 26. Podrá otorgarse en una misma concesión dos o más derechos de aprovechamiento para utilización múltiple.

Artículo 34. Uso de aguas por varios concesionarios. En una misma concesión podrán otorgarse dos o más derechos de aprovechamiento de aguas de utilización distinta sean consuntivos o no consuntivos. Los concesionarios no podrán unilateralmente usar el agua, afectando los derechos de otros concesionarios.

Los aprovechamientos comunes de agua entre más de cinco personas, conllevan a la peculiaridad de otro ente regentor de aguas, en la calidad de juntas administradoras de aguas, al establecerse mediante estatutos que son aprobados por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos; quien estipula su organización, atribución y la forma como deben funcionar. El artículo 78 nos precisa. “Artículo 78. Si más de cinco personas tuvieran derecho de aprovechamiento común de aguas, se constituirán en Juntas

Administradoras de agua potable salvo lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley de Régimen Municipal”.

Sus estatutos, aprobados por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos determinarán la organización y funcionamiento de los mismos, así como el reparto, exploración y conservación de: las aguas.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos intervendrá en todos los conflictos que se susciten en los directorios de aguas o juntas administradoras de agua potable y arbitrará las medidas convenientes a fin de éstos cumplan sus funciones y atribuciones.

Estas juntas administradoras por lo general se hallan situadas en poblaciones rurales de la serranía. Causando malestar a las comunidades que las habitan, por desatender las obras de saneamiento, alcantarillado, y protección de las cuencas. La ley que regula el funcionamiento de las juntas de Agua se emitió en 1979. En ella, no se reglamenta las tarifas ni la forma de trabajo de cada junta. Desde entonces no hay ninguna reforma. Por lo que, la gente consume agua entubada. En el año 2004, con apoyo de la Universidad Nacional de Chimborazo, se realizó un estudio sobre la calidad de agua en 48 comunas. El análisis concluyó que el agua no es apta para ningún uso y, sin embargo, en esta región la gente sigue utilizando el recurso; ante ello, para un mejor control de las juntas, el MIDUVI trabaja en un nuevo modelo de gestión.

X. CADUCIDAD

Por otra parte, si bien el uso de aprovechamiento de aguas por concesión se encuentra determinado por un tiempo prefijado; sin embargo, cuando el usuario no lo aproveche en forma eficiente, o lo utilice de modo distinto, o con finalidad diversa, o por manifiesta disminución del recurso, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos, podrá cancelar, suspender, modificar una concesión. No reconociendo el pago de indemnizaciones por obras realizadas:

Artículo 31. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos podrá cancelar, suspender o modificar una concesión de agua, cuando el usuario no la aproveche en forma eficiente, o la utilice de modo distinto o con finalidad diversa a la señalada en la concesión. En ningún caso se reconocerá el pago de indemnizaciones por obras realizadas.

Artículo 32. Los derechos de aprovechamiento de agua caducan al terminar el objeto para el que se concedieron al finalizar el plazo de la autorización o por manifiesta disminución del recurso que haga imposible el uso de agua.

XI. CONCESIONES DEL DERECHO DE APROVECHAMIENTO

1. *Para uso doméstico y de saneamiento*

El artículo 39 en la ley que nos ocupa, norma a quienes conviene conferir concesiones de agua para consumo humano, usos domésticos y saneamientos de poblaciones, a saber:

- Los municipios;
- Consejos provinciales,
- Organismos de derecho público o privado y particulares.

2. *El derecho de aprovechamiento para otros fines*

El derecho de aprovechamiento de las aguas, mediante concesión puede ser:

a. Para riego agrícola y ganadero. Concesión que está fijada a un plazo determinado, otorgándose exclusivamente a quienes justifiquen necesitarlas dentro del plazo concedido por el concedente. También puede concederse las aguas para aprovechamiento para riego cuando estas puedan ser extraídas del subsuelo, glaciares, manantiales, cauces naturales y artificiales, siempre que, se justifique la necesidad en la medida determinada por el concedente, con las limitaciones que, su alumbramiento no interfiera en otros usos, y, que no perjudique el área superficial comprendida en la radio de afluencia del pozo o galería; ni con otros pozos o fuentes. La concesión puede otorgarse aún en terrenos de terceros, los que a su vez tendrán la preferencia para ser concesionarios de los excedentes.

b. Para industrias y minas, también se concederá derechos de aprovechamiento, las que deberán ser devueltas a un cauce público, obligándose el concesionario a tratarlas.

c. En los referente a la explotación de las aguas, minerales termales y medicinales, previo inventario, evaluación y utilidad terapéutico del Con-

sejo Nacional de Recursos Hídricos y del Ministerio de Turismo y con el dictamen del Ministerio de Salud, estas pueden ser explotadas preferentemente por el Estado, municipalidades o mediante concesiones o particulares. También se podrán celebrar contratos de asociación para destinarlas a centros de recuperación balnearios, embotelladoras.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos, está facultado por ley para imponer el cobro de tarifas a los usuarios o solicitantes: “Artículo 17. Por las concesiones del derecho de aprovechamiento de aguas que otorgue el estado, el Consejo Nacional Recursos Hídricos cobrará las tarifas que se fije en el reglamento tanto a las personas naturales como a las jurídicas”.

3. Del riego en general

En el Ecuador, aproximadamente 580 mil ha se encuentran bajo riego artificial o en construcción operación; así, por ejemplo en la región del Golfo de Guayaquil 145 mil ha que constituye 26% del riego total en el país, se encuentran en construcción por la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la cuenca del río Guayas (Cedege) operando el proyecto hidráulico de propósito múltiple cuyo componente fundamental es la presa Daule-Peripa que regula el caudal del río Daule con un proyecto de riego de 50 mil ha y un trasvase a la península de Santa Elena para riego de 40 mil ha; cuenta además con una central hidroeléctrica de pie de presa con capacidad de generación de 130 megavatios, con una producción anual de 510 millones de kilovatios; y, el volumen total de almacenamiento de agua que requiere la presa es de 60 mil millones de m³.

Entre los principales beneficios que esta obra aportará son:

- Controlar las inundaciones que ocurren en los tramos bajos del río Daule durante la estación de lluvias;
- Mejorar el abastecimiento de agua potable para la ciudad de Guayaquil y de las poblaciones a lo largo del río Daule;
- Proporcionar un aumento de caudal al río Daule, durante la estación seca;
- Generar energía eléctrica.

La presa de Tahuín en el ríos Arenillas construida por Predesur, llegará a tener 81,000 hectáreas; este proyecto forma parte del convenio binacional suscrito entre Ecuador y Perú llamado Puyando Tumbes, que sirven para los fines siguientes:

- a) Control de inundaciones.
- b) Habilitación de tierras mediante riego para cultivos.
- c) Dotación de agua potable a Arenillas y parte de Santa Rosa, con una planta de tratamiento que tome aguas de embalse Tahuín.
- d) Desarrollo de la piscicultura.

Las presas de Poza Honda y la Esperanza situadas en el sector de la provincia de Manabí, abastecen a las plantas potabilizadoras de Guarumo, Cuatro Esquinas y el Ceibal. Su sistema de riego sólo sirve en un 30%. Mientras, la Esperanza provee a la planta La Estancilla y dispone del sistema de riego, Carrizal-Chone, aún en construcción, que beneficiará en su primera etapa a más de 7,000 ha.

En el país, las obras de riego del sector público suman 152 mil ha, siendo los más extensos sistemas de riego los que se encuentran en la región del río Jubones en la provincia de El Oro con 21,400 ha, y 22,000 ha en la región de M. J. Calle. En la provincia de El Oro, las 23,000 ha de banano producidas han sido regadas con aguas del río Jubones, representando para el país un factor importante para su economía.

XII. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

La jurisdicción para conocer de los asuntos del agua está concedida al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, con sede en Quito, su organización administrativa va delegada a los jefes de agencia o distritos del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, determinado por el reglamento y aprobado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, dentro de las respectivas zonas de: Quito, Guayaquil, Ambato, Cuenca, Riobamba Ibarra, Machala Portoviejo, Loja Guaranda Latacunga, quienes, tienen competencia para conocer tramitar y resolver en primera instancia los reclamos y asuntos referentes a: concesión, transferencia, reformas de sentencias, caducidad, nulidad, cancelación, transferencia y renovación, establecimiento, modificación y caducidad de servidumbres, licencias anuales para perforación de pozos, inspecciones técnicas, inspección judicial, auto-

rización de construcción de obras, autorización para perforación de pozos, aprobación de calendarios de riego, aprobación de estatutos para directorios, aprobación de directorios, denuncias por infracción a la ley, aprobación de planos.

Artículo 81. La jurisdicción en los asuntos a que se refiere esta Ley, corresponde al Consejo Nacional de Recursos Hídricos

La organización administrativa para el ejercicio de esta jurisdicción se determinará en el Reglamento que será aprobado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Artículo 82. Los jefes de Agencias o Distritos del Consejo Nacional de Recursos Hídricos ejercerán jurisdicción en sus respectivas zonas para tramitar y resolver en primera instancia los reclamos y asuntos referentes a esta Ley, de acuerdo a las normas previstas en el artículo anterior.

Las solicitudes para obtener la concesión de un derecho de aprovechamiento de aguas se solicitará de acuerdo al procedimiento mandado en las normas siguientes:

Artículo 86. En la petición se determinarán y acompañarán los siguientes elementos:

- a. Nombre del río, fuente, etcétera, en donde se tomarán las aguas;
- b. El caudal que necesita y de donde va a captarlo o alumbrarlo;
- c. Los nombres y domicilios de los usuarios conocidos;
- d. El objeto al que va a destinarlo;
- e. Los estudios y planos técnicos que justifiquen y definan la solicitud, en la extensión y análisis que determinen los correspondientes reglamentos;
- f. Las obras e instalaciones que efectuará para utilizar las aguas;
- g. El tiempo que ejecutará las obras...

Calificada la petición por el jefe de agencia administradora, citará a los usuarios por la prensa. Sin perjuicio de citar a los usuarios conocidos; examinados los estudios y planos técnicos que justifican la finalidad de la solicitud, en la extensión y análisis a los reglamentos, de no haber oposición, expedirá la resolución dentro del término de 5 días.

Artículo 87. El jefe de agencia o distrito calificará la petición y de ser procedente, dispondrá:

a) Que se cite a los usuarios, conocidos o no, por la prensa, mediante la publicación de un extracto de la petición, por tres veces mediando de una a otra el plazo de ocho días, y por carteles que se fijarán en tres de los parajes más frecuentados de la cabecera parroquial en donde se propone abrir la bocatoma, pozo o galería, sin perjuicio de efectuar citaciones personales a los usuarios conocidos.

Las publicaciones por la prensa se harán en un periódico que el jefe de agencia o distrito designe, de no editarse ninguno en el cantón respectivo o en la capital de la provincia, en uno de los de Quito, Guayaquil, o Cuenca.

b) Que uno o más peritos, que serna designados del personal técnico del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, informen sobre los asuntos referentes a la petición, y

La obligación de los interesados de señalar domicilio dentro del respectivo perímetro legal.

Artículo 88. Después del termino de veinte días de efectuada la última publicación por la prensa, si no se presentare oposición y no fuere necesario practicar prueba el jefe de agencia o distrito expedirá la resolución dentro del termino de cinco días.

En los casos de oposición, convocará a audiencia. De no conciliar, se abrirá a prueba por el término de 10 días. Dictando la resolución dentro del plazo de 30 días.

De presentarse oposición, se convocará a audiencia de conciliación y de no haber acuerdo entre las partes, en la misma diligencia se abrirá la causa a prueba por un término de diez días.

Concluido el termino de prueba, el jefe de agencia o distrito del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, expedirá resolución dentro del plazo de treinta días. “Artículo 89. Las reformas a las concesiones de los derechos de aprovechamiento de agua podrán resolverse como incidente dentro de la misma causa”.

Notificada a las partes con la resolución de primera instancia, el afectado podrá interponer recurso de apelación o de nulidad o ambos, ante el Consejo Consultivo de Aguas quien resolverá en mérito de lo actuado dentro del término de 30 días de recibido el expediente. Resolución que puede ser recurrida mediante acción ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo.

Artículo 83. En segunda y definitiva instancia conocerá y resolverá sobre los recursos que se interpongan en las decisiones de primera el Consejo

Consultivo de Aguas que estará integrado por dos delegados del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Recursos Hídricos nombrados de su seno y el director ejecutivo de dicha entidad, y por su delegación, el jefe de la División de Recursos Hidrológicos.

Artículo 92. Dentro del término de diez días de notificada las partes con la resolución de primera instancia, se podrá interponer recurso de apelación o de nulidad o ambos, en vía administrativa, ante el Consejo Consultivo de Aguas que resolverá por los méritos de lo actuado.

El Consejo Consultivo de Aguas expedirá la resolución administrativa dentro del término de treinta días de recibido el expediente. Expedida la resolución por el Consejo Consultivo, de considerar el administrado que la misma le ocasionare perjuicio, podrá optar por la vía contencioso administrativo, o, en su defecto, solicitar el recurso de revisión, reposición ante el ministro correspondiente según el caso, de acuerdo a lo dispuesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. “Artículo 84. Quien se considere perjudicado por las resoluciones a que se refiere el artículo anterior, podrá recurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.

Por otra parte, el artículo 129 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la función ejecutiva establece una suspensión por silencio administrativo de no resolver la petición suspensiva. En el párrafo tercero dice: “3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos quince días desde que la solicitud de suspensión haya sido presentada ante el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no hubiese dictado resolución expresa al respecto”.

XIII. INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Cuando se trate del juzgamiento de infracciones e imposición de sanciones por la Ley de Aguas, estas decisiones de carácter administrativo, serán inapelables en esa vía. En este punto encontramos que para el caso de juzgamiento de infracciones, no existe la apelación en vía administrativa.

En el Ecuador, son pocos los conflictos que se han presentado, seguramente porque la tecnificación agrícola no está desarrollada en forma eficiente, y al ser una zona de diversidad de climas existe una biodiversidad de cultivos y especies que aún nos permite gozar plenamente de las bon-

dades de los recursos naturales; en la sierra es donde más se aplica la ley en razón de que las aguas de las montañas y nevados son utilizados por numerosas poblaciones para uso doméstico, agrícola e industrial, aplicándose limitaciones y regulaciones inherentes a las servidumbres y establecimiento de tarifas por el uso de los recursos.

En la costa, las actividades se adaptan a la temporada de lluvias, por lo que los agricultores costeños preparan con anticipación los terrenos, así como las albarradas y estanques, y así se proveen del recurso para sus ejercicios agrícolas; este tipo de obras no están prohibidas por la ley, pues en el artículo 101 establece: “cualquier persona podrá almacenar aguas lluvias en aljibes, cisternas o en pequeños embalses, para fines domésticos, de riego, industriales y otros, siempre que no perjudique a terceros...”.

La normativa jurídica, como se ve tiende a ocuparse de ciertos usos de agua y a establecer competencia en función de estos a diferentes, dando como resultado que los recursos hídricos se encuentren reducidos a una retórica de política pública. Pues, en virtud de la proliferación de cuerpos jurídicos, no existe ninguna entidad pública nacional con capacidad efectiva para regular y planificar los diversos usos del agua, asumiendo como criterio rector a los principios de sustentabilidad.