

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 376-17-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 376-17-EP/24

Resumen: La Corte acepta la demanda de acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación emitida dentro de una acción de protección, al verificar un vicio de incongruencia frente a las partes en la motivación. Asimismo, luego de constatarse el cumplimiento de los requisitos para que proceda el análisis de mérito, la Corte acepta la demanda de acción de protección al verificar la vulneración del derecho al agua por parte de la Junta Administradora de Agua Potable “Cuilche el Progreso”.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de septiembre de 2016, María Belén Bedón Cueva, en calidad de delegada provincial de la Defensoría del Pueblo del Ecuador en Cotopaxi, presentó una acción de protección con medidas cautelares¹ en contra de Alfredo Tapia, presidente de la Junta Administradora de Agua “Cuilche el Progreso” (“**Junta de Agua Cuilche el Progreso**”) de la parroquia Pastocalle para proteger los derechos de las señoras Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martha Aurora Carrillo Carrillo.²
2. El 03 de octubre de 2016, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga (“**la Unidad Judicial**”) negó las medidas cautelares.³
3. El 18 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la demanda y

¹ En su demanda, la accionante manifestó que durante 2 años se les ha negado a sus representadas el acceso al derecho fundamental e irrenunciable del agua, ya que, solicitaron el acceso al agua en sus domicilios, teniendo siempre la negativa de la autoridad demandada, pese a que sus representadas aportaron y trabajaron igualitariamente con los moradores del lugar. Señaló que fueron eliminadas de la lista de “beneficiarios”; a su vez que no se les convocó a reuniones. Alegó vulnerados los derechos a una vida digna, el derecho humano al agua, derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a la salud de sus representadas.

² En auto de 30 de septiembre de 2016, la Unidad Judicial solicitó a la accionante completar su petición en 3 días. La delegada de la Defensoría solicitó citar con la demanda también al director provincial de la Secretaría del Agua en Cotopaxi.

³ Solicitó como medidas cautelares la provisión de agua potable a los domicilios de las accionantes. Proceso 05283-2016-02663.

dispuso: (i) en un plazo máximo de 20 días la parte accionada pague, en calidad de devolución, USD 200.00 a Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martha Aurora Carrillo Carrillo, y USD 75.00 a la señora Gloria Esthela Guerra Carrillo;⁴ (ii) que el director de la Secretaría del Agua, y el presidente de la Junta de Agua Potable “Cuilche el Progreso”, gestionen y hagan todos los requerimientos para que, a través de la o las Juntas de Agua Potable “Miño San Antonio o “Cuilche Miño”, se provea y abastezca de agua potable para uso humano a las familias de las accionantes. La SENAGUA y la Defensoría del Pueblo del Ecuador apelaron esta sentencia.

4. El 30 de diciembre de 2016, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por la Secretaría del Agua, desestimó el recurso de la Defensoría del Pueblo, revocó la sentencia subida en grado y rechazó la acción de protección.⁵
5. El 02 de febrero de 2017, José Luis Guerra, director general tutelar; Rodrigo Varela Torres, director nacional de Derechos del Buen Vivir y María Isabel Espinosa, funcionaria de la Defensoría del Pueblo del Ecuador (“**las accionantes**”), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Provincial de 30 de diciembre de 2016, en representación de las personas afectadas.
6. El 09 de marzo de 2017, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió a trámite la presente acción.
7. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 22 de marzo de 2017 recayó la sustanciación de la causa en el entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
8. Una vez posesionados los jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento de la presente causa a la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.

⁴ Dichos montos fueron determinados por el Juez en virtud de que en audiencia la Defensoría del Pueblo señaló que las accionantes pagaron un monto de 200 USD por la provisión del servicio de agua potable a la Junta de Agua Cuilche el Progreso. En el caso de la señora Gloria Esthela Guerra Carrillo, el Juez determinó que al momento de presentación de la acción de protección ya contaba con el servicio público de agua potable provisto por la Junta de Agua Miño San Antonio.

⁵ La Sala determinó que en la sentencia se ha cumplido la motivación de forma clara, pues se ha determinado cuáles fueron los hechos, los motivos de la apelación y la resolución de cada uno de ellos, así como la aplicación de las normas pertinentes, considerando que está suficientemente razonada para tomar una resolución que no es arbitraria, dando las explicaciones para tal decisión.

⁶ Conformado por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruíz Guzmán.

9. El 13 de junio de 2022, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa, solicitó informe de descargo a la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi y convocó a las partes procesales a la audiencia pública el 20 de junio de 2022.⁷

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 y siguientes de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

11. Las accionantes solicitan que se acepte su acción y se declare vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, al agua, a la salud y a la igualdad y no discriminación garantizados en la CRE en los artículos 76 numeral 7 literal l), 11 numeral 2, 12 y 32.
12. Sobre el derecho a la motivación, alegan que la sentencia “expresó únicamente que el goce parcial del servicio de agua potable en una cantidad y por un tiempo limitado, se debe a condiciones de carácter técnico, en virtud de que las viviendas de las legitimadas activas se encuentran en zonas más altas que el resto de la población, concluyendo que los hechos se refieren a asuntos técnicos y no a actos ejecutados por la Junta de Agua ni por SENAGUA.” Señalan que la Sala Provincial no habría realizado un ejercicio interpretativo adecuado de los derechos conforme a los principios establecidos en la CRE, careciendo del elemento de razonabilidad.
13. Además, señalan que los jueces no motivaron su sentencia pues “no consideraron los

⁷ Por la parte accionante comparecieron: Juan José Simon Campaña, delegado provincial (E) de Cotopaxi de la Defensoría del Pueblo; Sergio David Pérez Padilla, director nacional del Mecanismo de Protección de personas usuarias y consumidoras (e); Yashira Katherine Naranjo Sánchez, abogada 2 del mismo Mecanismo; María Cristina Espín León, servidora de la Delegación de Cotopaxi y Gloria Estela Guerra Carrillo, una de las accionantes de instancia inferior. Por parte del legitimado pasivo, comparecieron: Edison Danilo Padilla Méndez, ofreciendo poder y ratificación por parte de Jorge Viteri, coordinador de asesoría jurídica del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE); y Óscar Valle Robayo, en representación del Presidente de la Junta Administradora de Agua “Cuilche El Progreso”. No concurrieron los jueces de la Sala Provincial; como tampoco la Procuraduría General del Estado ni delegado.

estándares internacionales relacionados al derecho al agua y a las obligaciones de las instituciones estatales en su resolución, al establecer que no ha existido vulneración de derechos y, además, al no establecer las obligaciones específicas que deberían adoptar estas instituciones para que de manera progresiva el Estado cumpla con los mencionados estándares”.

14. Respecto al derecho al agua afirman que se vulneró en conexidad con el derecho a la salud, “por su falta de motivación, lo que impide que las peticionarias puedan ejercer de forma adecuada su derecho fundamental al agua al no contar con un servicio de agua potable de una manera continua, suficiente y en todo tiempo, al igual que el resto de personas que reciben el servicio de abastecimiento de agua”.
15. Manifiestan que los jueces de la Sala Provincial justificaron la limitación del ejercicio del derecho al agua en impedimentos técnicos, sin considerar las obligaciones estatales de SENAGUA y las Juntas de Agua Potable para garantizar de manera progresiva el pleno ejercicio de este derecho y derechos como la salud, y la igualdad y no discriminación.
16. En lo relativo al derecho a la igualdad y no discriminación, alegan que la Sala Provincial lo vulneró ya que no se les garantizó el acceso al servicio de agua de manera continua y suficiente por la ubicación de sus viviendas. La Sala Provincial no consideró las obligaciones de las instituciones del Estado de “adoptar medidas específicas para garantizar a las peticionarias el derecho al agua y sus derechos conexos”.
17. Señalan que el fallo no consideró el factor de género y que en comunidades pobres y marginadas son las mujeres quienes llevan la carga de conseguir agua para su familia, lo que puede traer riesgos para su seguridad personal y podría acarrear una discriminación múltiple y afectar sus derechos.
18. Finalmente, alegan que la Sala Provincial actuó de forma regresiva en contra de lo dispuesto por el artículo 11 numeral 5 de la CRE y no determinó en qué medida se garantizan o no los derechos que fueron analizados en la acción de protección.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

19. Con fecha 20 de junio de 2022, José Luis Segovia Dueñas, en calidad de juez provincial subrogante de la Sala Provincial, remitió informe de descargo señalando que los jueces titulares que emitieron la sentencia se han acogido a la jubilación.

20. Afirma que la Sala Provincial motivó adecuadamente la sentencia, pues se enunciaron los principios y normas jurídicas aplicables al caso, se realizó un análisis de los hechos estableciendo una fundamentación y argumentación jurídica respecto del recurso y se adoptó una resolución que no es arbitraria.
21. Indica que conforme los argumentos vertidos en la audiencia de instancia, en la sentencia se analizó la prueba principalmente, el informe técnico en el que se determinó que las legitimadas activas no pueden acceder de manera permanente al agua por las dificultades técnicas que existe por la ubicación de las propiedades en relación al nivel donde se encuentra el reservorio. Por lo que, se verificó que no se trataba de violación de los derechos protegidos de acceso al agua.
22. Agrega que, al haber resuelto los fundamentos del recurso de apelación propuestos en segunda instancia, se ha cumplido con la aplicación de las normas previas, claras y preexistentes a la fecha, con ello se está cumpliendo con la seguridad jurídica conforme el Art. 82 de la Constitución.
23. Finalmente, indica que la Sala garantizó la tutela judicial efectiva, pues cumplió con los plazos determinados en la CRE, se llevó a cabo audiencia, comparecieron las partes procesales, se practicó la prueba y no violentaron las garantías del debido proceso.

3.3. Informe del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

24. El 23 de junio de 2022, Jorge Isaac Viteri Reyes, en calidad de coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica⁸ (“el MAATE”), remitió informe de descargo.
25. Manifiesta que la Autoridad Única del Agua representada por el Ministerio no es “un prestador del servicio de agua potable, lo cual por ley es una competencia de los GADS CANTONALES y de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, cuando el caso así lo amerita”.
26. Señala que la sentencia dictada por la Sala Provincial se encuentra debidamente motivada y se fundamenta en las normas aplicables al caso, así como en jurisprudencia vinculante dictada por la Corte (001-10-PJO-CC). Así también, alega que el fallo está debidamente motivado conforme los estándares de la Corte Interamericana establecidos en el caso

⁸ El 4 de marzo de 2020, mediante el decreto ejecutivo 1007, el presidente Lenin Moreno ordenó la fusión del Ministerio del Ambiente (MAE) y la Secretaría del Agua creando el Ministerio de Ambiente y Agua.

Chocrón Chocrón, Díaz Peña y Uzcátegui y otros vs. Venezuela. Por lo que, indica que la sentencia cumple con el requisito de razonabilidad.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

27. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁹
28. Analizada la demanda, esta Corte nota que los cargos esgrimidos sobre la vulneración de los derechos al agua, a la salud y a la igualdad y no discriminación están directamente ligados a los hechos que originaron la acción de protección; por lo que, considera que estos podrían ser analizados solo en caso de que sea procedente un análisis de mérito.¹⁰
29. Ahora bien, en cuanto al cargo de falta de motivación (párrafos 12 y 13 *supra*), las accionantes alegan que la Sala Provincial habría limitado su análisis a establecer que el goce parcial del servicio de agua potable que tuvieron, en cantidad insuficiente y por un tiempo limitado, se debió a cuestiones de carácter técnico-, sin analizar todos los derechos y cargos que fueron alegados como vulnerados. Estos cargos se refieren a una falta de pronunciamiento sobre argumentos que las accionantes consideran relevantes, lo que correspondería a un presunto vicio de la motivación por incongruencia frente a las partes. Por lo que, el problema jurídico a ser resuelto es el siguiente:

¿La sentencia de segunda instancia vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado sobre todos los cargos que las accionantes plantearon?

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55 “(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio [...] (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión”.

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado sobre todos los cargos que las accionantes plantearon?

30. La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76.7 literal 1) de la CRE como parte del derecho a la defensa con el siguiente texto:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

31. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo especificó tres tipos de deficiencia motivacional, entre las cuales se encuentran: “(1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”.¹¹

32. La Corte Constitucional ha establecido que existe incongruencia frente a las partes, como vicio de la motivación, cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales.¹² Este Organismo ha sostenido también que “la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.¹³

33. Las accionantes alegaron que la Sala Provincial no se habría pronunciado sobre todos los cargos planteados, siendo estas alegaciones relevantes en su demanda, por lo que, la Corte verificará si la Sala Provincial se pronunció al respecto.

34. Esta Corte verifica que las accionantes, en su acción de protección, alegaron como argumentos relevantes para que se acepte su acción de protección: i) la vulneración del derecho al agua por falta de provisión adecuada del servicio, pese a haber cancelado por el mismo a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”; ii) la vulneración del derecho a la

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

¹³ Id., párr. 87.

igualdad y no discriminación en el acceso al servicio público; iii) la vulneración de los derechos a la salud y vida digna; iv) la afectación económica por la falta de devolución de los valores pagados a la Junta de Agua por un servicio que no recibieron en cantidades suficientes y de forma continua; y v) la exclusión de la participación en actividades comunitarias aun siendo miembros de la Junta de Agua.

35. A partir del considerando quinto, la Sala efectúa el análisis del caso y empieza por establecer que i) las legitimadas activas han realizado los trámites y gestiones para la provisión del servicio de agua potable para sus domicilios a través de la Junta de Agua "Cuilche El Progreso", incluso han pagado el valor de la acometida hasta sus domicilios; ii) del informe técnico y de la inspección aparece que la "JAAP Cuilche El Progreso" sí les ha concedido el derecho al uso del agua para consumo humano y la acometida del servicio del agua potable a sus domicilios; iii) que las legitimadas sí tienen dicho servicio pero no en las cantidades necesarias requeridas y que "inclusive no tendrán un buen servicio aun cumpliendo las recomendaciones en cuanto a mejorar las instalaciones, ya que por el estudio realizado por el Ing. Edgar Asqui Armas no llegaría el abastecimiento del agua potable en las cantidades requeridas, teniendo únicamente un poco más de tiempo; por lo que, no se solucionaría de manera inmediata y real las necesidades de las usuarias".

36. En el considerando sexto, la Sala Provincial cita el contenido de los artículos 18, 43, 49 de la Ley de Recursos Hídricos donde se establecen las competencias de la Autoridad Única del Agua y de las Juntas Administradoras de agua potable, y establece que:

(...) cada una dentro de sus competencias han cumplido con sus funciones, consecuentemente no han violentado de modo alguno el artículo 12 de la Constitución que considera al agua como un derecho humano fundamental e irrenunciable y esencial para la vida, ya que como se ha dicho y probado con el informe técnico antes indicado la falta de provisión necesaria del agua no es porque se les haya negado, impedido u obstaculizado el servicio sino porque el caudal de la Junta accionada no es el suficiente para que pueda llegar con presión a los domicilios de las accionantes. Se ha explicado claramente que a más de que la cantidad de agua que emana para los usuarios no tiene presión, se suma el hecho de que las reclamantes viven a más de doscientos metros de distancia y en una loma lo que impide que el servicio de agua potable para su uso sea el más óptimo.

37. Con lo expuesto, en el considerando octavo la Sala Provincial, luego de citar el artículo 88 de la LOGJCC, determina que en el caso no se han violado derechos constitucionales para que sea procedente la acción de protección. Establece que "de todo lo actuado no queda duda que los hechos refieren más a asuntos técnicos que a actos ejecutados por la Junta de Aguas, no se diga de SENAGUA". Señala que por parte de la Junta se han realizado los trabajos de implementación hasta los predios de las legitimadas activas para

que puedan acceder al agua, aunque en mínimas cantidades. Y concluye que:

En el presente caso la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia considera que no se ha probado la vulneración del derecho de acceso al agua, reiterando que la Junta Administradora de Agua Potable "Cuilche el Progreso" a través del Presidente, sus directivos principales y suplentes, y la Secretaría del Agua sí han cumplido con obligaciones y responsabilidades.

- 38.** Finalmente, en los considerandos noveno y décimo, la Sala Provincial determina que “la motivación se ha cumplido en forma clara, pues se ha determinado los hechos, los motivos de la apelación y la resolución de cada uno de ellos, así como la aplicación de las normas pertinentes”. Razón por la cual, determina que la resolución no es arbitraria y revoca la sentencia subida en grado.
- 39.** De lo expuesto, esta Corte observa que la Sala Provincial se limitó a reconocer que la provisión del servicio público de agua potable a las usuarias fue limitada, por cuestiones técnicas, y que la Junta de Agua” Cuilche el Progreso” como la SENAGUA actuaron en el marco de sus competencias y atribuciones. La Sala Provincial no se pronunció respecto de todos los argumentos relevantes planteados por las accionantes relativos a los derechos a la igualdad, agua y salud, a la afectación económica por la falta de devolución de valores pagados por parte de la Junta y a la exclusión de la participación de las accionantes en actividades comunitarias a pesar de ser miembros de la Junta de Agua.
- 40.** Por las consideraciones esgrimidas, esta Corte concluye que, en la sentencia de segunda instancia, incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes. Por lo que, se declara la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

6. Verificación de los presupuestos de mérito

- 41.** La Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la Constitución, lo que en ocasiones excepcionales requiere que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso, conforme fue establecido en la sentencia 176-14-EP/19.
- 42.** Esta ampliación del ámbito de actuación de esta Corte, para efectos de analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen, se realiza de oficio, es de carácter excepcional y requiere de la verificación de los siguientes presupuestos determinados en la mencionada sentencia 176-14-EP/19. Dichos requisitos son: (i) que la autoridad

judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

- 43.** Respecto al requisito **(i)**, al haberse declarado la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, se cumple con el requisito. En cuanto al requisito **(ii)**, se verifica que los hechos que dieron lugar al proceso de origen podrían constituir una vulneración de derechos que no fue tutelada por la autoridad judicial, pues el caso se refiere a la posible falta de acceso al agua y otros derechos y la Sala Provincial negó la acción. Así también, se constata que el caso no fue previamente seleccionado por esta Corte para emitir una sentencia de revisión, con lo que se cumple el requisito **(iii)**. Por último, para esta Corte el asunto resulta grave pues el caso versa sobre la falta de prestación del servicio de agua potable, la posible vulneración del derecho al agua y la relación en el ejercicio y goce de otros derechos de las accionantes como la salud y la vida digna, y la falta de atención prioritaria tomando en cuenta que una de las accionantes es una persona adulta mayor, por lo que, cumple el requisito **(iv)**. En consecuencia, en este caso, es procedente realizar el “examen de mérito”.

7. Control de mérito de la acción de protección

7.1 Alegatos de los sujetos procesales

7.1.1. De las accionantes Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Marina Aurora Carrillo Carrillo

- 44.** En su demanda, las accionantes alegan la vulneración de sus derechos al agua, a la salud, a la igualdad y no discriminación y a una vida digna reconocidos en los artículos 11 numeral 2, 12, 32, 66 numeral 4 y 66 numeral 2 de la CRE. Como medidas de reparación solicitaron que se ordene de manera inmediata la provisión del servicio de agua potable en los domicilios de las señoras Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martina Aurora Carrillo y se devuelvan los valores cancelados por el tiempo que no recibieron el servicio de manera adecuada.
- 45.** Narran que, durante dos años, de manera reiterada, solicitaron a Alfredo Tapia, presidente

de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” de la parroquia Pastocalle, se les otorgue el acceso al agua en sus domicilios, sin obtener una respuesta positiva. Agregan que acudieron a la ex Secretaria del Agua de Cotopaxi “SENAGUA”, sin tener respuesta alguna. Por dichos motivos, la Defensoría del Pueblo del Ecuador, aperturó un proceso defensorial, realizó visita *in situ* y se verificó que carecían de agua potable en sus domicilios, ocupando agua embotellada para su consumo y necesidades básicas.

46. Aclaran, además, que dentro del núcleo familiar se encuentra una persona adulta mayor que requiere atención prioritaria (de 77 años de edad, la señora Martina Aurora Carrillo Carrillo) y que es accionante del presente proceso.
47. En audiencia ante este Organismo, señalaron que sufrieron discriminación al ser excluidas de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” inclusive de reuniones del barrio a pesar de que trabajaron y aportaron como otros miembros que sí pudieron acceder al servicio público de agua, y que no se les ha devuelto el dinero que aportaron en esta Junta. Indican que, ante la necesidad urgente de líquido vital, tuvieron que acudir a la Junta de Agua Potable Miño San Antonio, a través del esposo de una de las afectadas (el señor Edison Yanchiliquín, quien es socio de la Junta Miño San Antonio) y ahí cancelaron los valores correspondientes para su ingreso a esta junta, con lo cual accedieron a la cantidad mínima vital de agua requerida y de forma continua.
48. Indican que le correspondía al Estado, traducido en la ex Secretaría de Agua que actualmente forma parte del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, y a la Junta de Agua, proteger, garantizar el acceso al derecho al agua, realizando las diferentes acciones a fin de que se provea de un servicio de calidad y continuo; cumpliendo con los parámetros de disponibilidad, calidad, accesibilidad, donde los parámetros técnicos no pueden estar por encima de los derechos humanos. Por lo que estiman que la Administración no ha hecho uso de sus atribuciones y funciones para ejecutar acciones que permitan efectivizar y mejorar el servicio insuficiente que se estaba brindando.

7.1.2. De la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”

49. En audiencia¹⁴ su presidente señaló que no se ha vulnerado ningún derecho de las accionantes toda vez que el servicio de agua existe, llega hasta sus viviendas; sin

¹⁴ Audiencia realizada el 28 de diciembre de 2016, dentro del proceso 05283-2016-02663. Actuó en defensa de Alfredo Efraín Tapia Toapanta, presidente de la Junta Administradora de Agua “Cuilche el Progreso” el abogado Oscar Valle Robayo

embargo, sostiene que el problema es que no llega en la cantidad requerida, es por eso, que se realizó un informe técnico el cual especifica tal situación.

- 50.** Indica que existen tuberías, una bomba y que la Junta ha pretendido hacer llegar el agua a las viviendas de las accionantes, pero lamentablemente la fuerza de dicha bomba no abastece. Señala que el agua llega, aunque no en la cantidad necesaria. Afirma que ha realizado todos los trámites correspondientes para solventar esta necesidad, pero técnicamente no es posible por la ubicación geográfica de las viviendas de las accionantes. Incluso manifiesta que se realizó un tanque reservorio y se adquirió una bomba con mayor potencia.
- 51.** Señala que no se ha cobrado el valor de 200 dólares a las accionantes, este fue un valor dispuesto por el juez de primera instancia para reparar el supuesto daño provocado por la Junta; sin embargo, el valor aportado por las accionantes fue de 85 dólares mismo que sirvió para adquirir la bomba que hasta la actualidad existe en Cuilche el Progreso.
- 52.** Indica que, para poder abastecer con el líquido vital a las accionantes, requieren un aporte económico adicional de los miembros de la Junta para poder comprar una bomba de mayor alcance pero que la comunidad no está de acuerdo ya que junto a las viviendas de las accionantes existen otras Juntas que podrían abastecer de agua en la cantidad necesaria.

7.1.3. De la SENAGUA

- 53.** En audiencia¹⁵ la entidad manifestó que la institución en ningún momento ha violentado derecho constitucional alguno pues se ha actuado en el marco de las competencias y atribuciones que tiene la autoridad Única del Agua, una de ellas, la de conceder la autorización para consumo o para riego y dar la personería jurídica a las juntas, las mismas que de conformidad a los arts. 49 y 43 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos tienen autonomía administrativa financiera y de gestión.
- 54.** Indica que como autoridad Única del Agua no regula el hecho de las tarifas impuestas por la Junta Administradora del Agua ya que no es competencia de la Secretaría del Agua. Afirma que se han emitido dos autorizaciones para la Junta de Agua Cuilche El Progreso el cual da un total de tres litros punto 46 por segundo para consumo humano de sus socios. Así, agrega que la SENAGUA cumple con dar la autorización, las Juntas son las

¹⁵ En la audiencia realizada el 28 de diciembre de 2016, dentro del proceso 05283-2016-02663, actuó como representante de SENAGUA la abogada María Belén Plaza Vázquez.

encargadas de administrar, pero están supeditadas a un sistema que tiene limitaciones para poder abastecer a sus usuarios, como bien menciona el informe técnico realizado por el ingeniero Edgar Asqui, ex funcionario de la Sub Secretaría Hidrográfica de Pastaza que dice que la presión no puede abastecer a esas viviendas.

- 55.** Agrega que como Secretaría del Agua han cumplido con sus competencias y, en cuanto a la regulación, el artículo 41 del Reglamento de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos determina que las Juntas pueden establecer las tarifas por prestación de servicios. Señala que no se está poniendo ningún valor ni precio al agua, el costo es por el sistema de mantenimiento y operación del mismo, y que se ha normado dentro del instructivo para la Junta Administradora de Agua Potable siendo el valor máximo que debe cobrarse, dos salarios básicos unificados.
- 56.** Señala que como Secretaría pueden viabilizar en cierto sentido, pero no realizar el conjunto de gestiones para que ingresen a otra Junta, porque eso le corresponde a las accionantes.

7.1.4. Del Ministerio de Agua, Ambiente y Transición Ecológica (MAATE)

- 57.** En la audiencia ante este Organismo, el Ministerio señaló que, como Autoridad Única del Agua, de conformidad con lo establecido en el artículo 412 de la CRE no es ni se constituye en un prestador del servicio de agua potable, lo cual por ley es una competencia de los GAD cantonales y de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, cuando el caso así lo amerita.
- 58.** En su informe remitido a esta Corte, señala que no se han vulnerado los derechos al agua, salud e igualdad de las accionantes, para lo cual, realiza algunas puntualizaciones:
- i) El acceso al agua que tienen los accionantes, en el presente caso cumple los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CASO MASACRE DE PLAN DE SÁNCHEZ VS. GUATEMALA, Naciones Unidas y la OMS; ii) conforme lo señalado por el perito de la ex Senagua dentro de su informe técnico, existe una diferencia de presión estática entre el tanque de reserva y el fondo de la zanja (donde se encuentra el final del ramal 63 mm) de 23 metros de altura, lo que determina que no existe la presión suficiente para que llegue el agua a las 3 viviendas afectadas, pero a pesar de ello los accionantes tienen acceso al recurso hídrico; iii) para que las viviendas de los accionantes puedan tener un acceso continuo al recurso hídrico, es necesario que efectúen las gestiones ante las JAAP de "Cuilche Miño" o "Miño San Antonio", para conseguir nuevas acometidas para la prestación del servicio, por encontrarse a cargo de la provisión del servicio de agua potable.

7.2 Legitimación pasiva

59. De conformidad con el artículo 41 de la LOGJCC la acción de protección procede contra:

1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio.
2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías.
3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías.
4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias:
 - a) Presten servicios públicos impropios o de interés público;
 - b) Presten servicios públicos por delegación o concesión;
 - c) Provoque daño grave;
 - d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo.
5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.

60. La Corte Constitucional ha definido a los *servicios públicos impropios* como “aquellos prestados por personas privadas o particulares, pero bajo el control y regulación de la administración pública, manteniendo así, una actitud pasiva y mediata”.¹⁶ Por tanto, este supuesto se produce si la parte accionada realiza actividades que están sujetas a control y regulación del Estado y tienen como fin satisfacer necesidades de la ciudadanía de manera regular y continua.¹⁷

61. La presente acción de protección se presentó en contra de la Junta Prestadora de Agua Potable “Cuilche el Progreso”, que de conformidad con el artículo 43 de la LORHUA¹⁸ constituye una organización comunitaria sin fines de lucro, que tiene la finalidad de prestar el servicio público de agua potable en lugares del cantón donde el GAD no puede prestarlo de manera directa o a través de una empresa pública de agua potable. Además,

¹⁶ CCE, sentencia 354-17-SEP-CC, 11 de octubre de 2017, pp. 24-25.

¹⁷ Al respecto ver: CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 106 al 108.

¹⁸ **Art. 43** Definición de juntas administradoras de agua potable. -Son organizaciones comunitarias, sin fines de lucro, que tienen la finalidad de prestar el servicio público de agua potable. Su accionar se fundamenta en criterios de eficiencia económica, sostenibilidad del recurso hídrico, calidad en la prestación de los servicios y equidad en el reparto del agua.

Los requisitos y el procedimiento para la creación de nuevas juntas administradoras de agua potable se desarrollarán reglamentariamente por la Autoridad Única del Agua.

En el cantón donde el gobierno autónomo descentralizado municipal preste el servicio de manera directa o a través de una empresa pública de agua potable y esta cubra los servicios que por ley le corresponden, en toda su jurisdicción, no podrán constituirse juntas administradoras de agua potable y saneamiento.

Las juntas administradoras de agua potable y saneamiento, formarán parte del consejo de cuenca a través de sus representantes sectoriales, según lo establezca el Reglamento de la presente Ley.

sus deberes y atribuciones se encuentran expresamente reguladas en la LORHUAA y su Reglamento.¹⁹

- 62.** En consecuencia, la Corte determina que la acción de protección materia de la presente decisión cumple el presupuesto de legitimación pasiva contra particulares, previsto en el artículo 41, numeral 4, letra a).

7.3 Hechos probados

- 63.** En procesos de garantías jurisdiccionales, la determinación de los hechos probados debe realizarse con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de cada acción, subsidiariamente²⁰ con las normas del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) y del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”).²¹

- 64.** Deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran (artículos 16²² de la LOGJCC y 162²³ del COGEP). De conformidad con el artículo 163 del COGEP, los hechos que no deben ser probados son los siguientes:

1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvención o los que se determinen en la audiencia preliminar.
2. Los hechos imposibles.
3. Los hechos notorios o públicamente evidentes.
4. Los hechos que la ley presume de derecho.

¹⁹ Artículos 44, 45 y 46 de la LORHUAA y artículos 41, 42, 43 del Reglamento a la LORHUAA.

²⁰ LOGJCC, artículo 4.- “Principios procesales. - La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 14. Subsidiaridad. - Se tomarán en cuenta los demás principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, en la medida en que sean compatibles con la naturaleza del control constitucional”.

²¹ CCE, sentencia 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43.

²² LOGJCC, artículo 16.- “Pruebas. - La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. [...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza”.

²³ COGEP, artículo 162.- “Necesidad de la prueba. Deben probarse todos los hechos alegados por las partes, salvo los que no lo requieran. La parte que invoque la aplicación del derecho extranjero o disienta de ella presentará la certificación del agente diplomático sobre la autenticidad y vigencia de la ley. A falta de agente diplomático, la parte podrá solicitar a la o al juzgador que requiera al Estado de cuya legislación se trate que certifique por la vía diplomática la autenticidad y vigencia de la ley. La o el juzgador no podrá aplicar como prueba su conocimiento propio sobre los hechos o circunstancias controvertidos”.

65. De conformidad con lo mencionado, esta Corte verifica que las partes procesales no han controvertido los hechos que dieron origen a la presente acción, de manera que la controversia radica en determinar si tales actuaciones constituyen o no vulneraciones de derechos; cuestión que será dilucidada en los problemas jurídicos que se formularán y resolverán en las siguientes secciones de esta sentencia. Una vez realizada esta aclaración, cabe señalar que los hechos que deben darse por probados en esta causa son los siguientes:

65.1El 28 de abril de 2009, la Secretaría Nacional del Agua concedió a la Junta “Cuilche el Progreso” de la parroquia Pastocalle, cantón Latacunga el derecho de aprovechamiento de las aguas de la vertiente Cuilche el Progreso.²⁴

65.2El 26 de agosto de 2016, las accionantes solicitaron a la delegación provincial de Cotopaxi de la Defensoría del Pueblo, que se inicie una investigación defensorial contra la Junta de Agua Potable “Cuilche el Progreso”, por falta de provisión del servicio público de agua potable a pesar de haber realizado pagos por el servicio. La investigación fue signada con el número DPE-0501-050101-200-2016-000595.

65.3El 12 de septiembre de 2016 a las 10h00, la Defensoría del Pueblo realizó una visita *in situ* al domicilio de las accionantes y determinó que no contaban con el servicio de agua potable para cocinar sus alimentos, bañarse y cubrir sus necesidades básicas para lo cual adquieren agua embotellada.

65.4El 21 de septiembre de 2016 se llevó a cabo la audiencia pública defensorial a la cual asistieron la señora Gloria Guerra acompañada de las señoras Silvia Lucía Guerra y Lidia Guerra también, en calidad de peticionarias, y el señor Héctor Reinoso, técnico de la Secretaría de Aguas de Cotopaxi. Ante la ausencia del presidente de la Junta de Agua se suspendió la diligencia.²⁵

65.5Posteriormente, dentro del proceso de instancia, se designó al perito, ingeniero civil, Edgar Alberto Asqui Armas, director de agua potable y saneamiento de la Demarcación Hidrográfica Pastaza, quien elaboró el informe técnico de 27 de octubre de 2016.²⁶ En las conclusiones y recomendaciones señala:

- Existe agua para consumo humano cerca de las viviendas afectadas, cuando el tanque de reserva se encuentra lleno.

²⁴ Foja 50 expediente de instancia.

²⁵ Fojas 114 y 117 del expediente de instancia.

²⁶ Fojas 82-89 expediente de instancia.

- Existe una diferencia de presión estática entre el tanque de reserva y fondo de la zanja (donde se encuentra el final del ramal 63 mm) de 3m de altura; lo que determina que no existe la presión suficiente para que llegue el agua a las 3 viviendas afectadas (la normativa recomienda que la presión dinámica este en el rango de 10 m a 40 m).
- El tanque de reserva del sistema de Agua Potable de Cuilche Miño, se encuentra a una distancia de 3.403 m y con una presión estática de 238 m. con respecto a las viviendas. El ramal de la red de distribución más cercana se encuentra a unos 200 m de las viviendas afectadas.
- El tanque de reserva del Sistema de Agua Potable de Miño San Antonio, se encuentra a una distancia de 2667 m y con una presión estática de 123 m con respecto a las viviendas. El ramal de la red de distribución más cercana se encuentra a unos 50 m. de las viviendas afectadas.

Recomendaciones

- Para mejorar la provisión de agua de consumo humano a las viviendas afectadas con el Sistema Actual de Agua Potable Cuilche El Progreso, se recomienda habilitar el ramal de 63 mm enterrada en los terrenos de la Flia. Iler y que se encuentra antes de la válvula de control; para lo cual, el CAC Latacunga deberá tramitar una Resolución de paso de servidumbre, previo el trámite de Ley y a petición de la junta.
- Se deberá cambiar la válvula de control de 90 mm, porque se observan fugas.
- Se recomienda también, instalar una válvula de aire a unos 214 m. desde el tanque de reserva, en las coordenadas 0765828; 9919257 y otra válvula de aire a la salida del tanque de reserva.
- Implementar un sistema automático de arranque y apagado de las bombas, para mantener una altura de carga en el tanque de reserva.
- Cabe indicar que, estas medidas no incrementan la presión del agua en las viviendas afectadas, pero se podría contar con más tiempo para la provisión de agua.
- Para que las viviendas afectadas mejoren su nivel de servicio y cuenten con la suficiente presión, se recomienda, realizar los trámites correspondientes en las JAAP de Cuilche Miño o Miño San Antonio, para conseguir las acometidas domiciliarias, en el sistema de agua potable que más convenga a los intereses de los afectados.
- Finalmente, se recomienda que la JAAP Cuilche el Progreso previo a la instalación de nuevas acometidas domiciliarias se solicite al Centro de Atención al Ciudadano de Latacunga, la respectiva autorización técnica.

65.6 Las accionantes, por su cuenta, ante la falta de agua, acudieron a la Junta de Agua Potable Miño San Antonio para acceder al servicio de agua potable y cancelaron nuevos valores para el ingreso a la Junta. Lo hicieron a través del señor Edison Yanchiliquín, esposo de una de las afectadas y socio de dicha Junta. De lo afirmado por las accionantes en la audiencia ante este Organismo, a partir de entonces, cuentan con el servicio de agua potable en cantidad suficiente y continua para la satisfacción de sus necesidades básicas.

65.7 Entre las accionantes se encuentra una persona adulta mayor, la señora Martina

Aurora Carrillo Carrillo, de 77 años de edad al momento de presentación de la acción.

65.8 Las accionantes alegaron durante todo el proceso que, en virtud de sus reclamos, fueron excluidas de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”, inclusive de reuniones de barrio por haber iniciado el proceso judicial.²⁷ Estas alegaciones tampoco han sido controvertidas por la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”, por lo que se considera hecho probado.

7.4 Formulación de los problemas jurídicos de mérito

- 66.** En una sentencia de acción de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de las alegaciones y de la exposición de los hechos constitutivos de las presuntas vulneraciones de derechos fundamentales (esto es, la identificación de la acción u omisión que habría ocasionado la vulneración). Es oportuno aclarar que, si la exposición de las posibles vulneraciones fuere deficiente o incompleta, los jueces constitucionales deben examinar las alegaciones y hechos narrados para establecer si a partir de ellos cabe examinar una posible vulneración de un derecho fundamental –invocado de forma explícita o implícita.
- 67.** En este sentido, partiendo de lo expuesto en los párrafos 47, 48, y 50 *supra*, se observa que las accionantes alegan la vulneración del derecho al agua, a la salud y a la vida digna por la falta de prestación del servicio público de agua potable de óptima calidad. Dado que las alegaciones propuestas por las accionantes respecto de estos derechos se encuentran directamente vinculadas a la vulneración del derecho al agua, para evitar una reiteración argumentativa, se los analizará de manera conjunta en un solo problema jurídico. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Las actuaciones de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” y de la SENAGUA, vulneraron los derechos al agua, a la salud y a la vida digna porque no habrían prestado el servicio público de agua potable en cantidad suficiente y por tiempo continuo a las accionantes, impidiéndoles satisfacer sus necesidades básicas?
- 68.** Las accionantes también alegan la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación de conformidad con lo expuesto en el párrafo 49 *supra* en virtud de que habrían sido excluidas de la Junta y de reuniones del barrio a pesar de haber aportado económicamente y trabajado como otros moradores para la provisión de agua. Así también, que existiría una discriminación por cuestiones de género en el acceso al

²⁷ El 07 de julio de 2022, la Defensoría del Pueblo remitió informe en el que recoge los argumentos planteados en la audiencia pública ante la Corte Constitucional.

derecho al agua como usuarias y consumidoras de este servicio, y por las represalias que habría adoptado la Junta por reclamar sus derechos.

69. Esta Corte encuentra que, si bien las accionantes alegan la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, estas alegaciones se centran en la falta de provisión del servicio público del agua por parte de la Junta y su exclusión de la misma a pesar de haber realizado aportes económicos y de trabajo comunitario, lo que afectó su condición de consumidoras. Por lo que, este Organismo verifica que de la alegación sobre el derecho a la igualdad y no discriminación no se desprende una posibilidad de comparabilidad frente a otros sujetos en una situación similar, conforme ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Corte,²⁸ por lo que, no será planteado un problema de forma independiente porque es dependiente del relativo al derecho al agua. Así, el análisis estará enfocado en la vulneración del derecho al agua y derechos conexos, y la falta de provisión del servicio de agua potable de acuerdo con el problema jurídico planteado en el párrafo 65.

7.5 Resolución del problema jurídico de mérito

¿Las actuaciones de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” y de la SENAGUA, vulneraron los derechos al agua, salud y vida digna porque no habrían prestado el servicio público de agua potable en cantidad suficiente y por tiempo continuo a las accionantes, impidiéndoles satisfacer sus necesidades básicas?

70. El derecho al agua está reconocido en el artículo 12 de la Constitución de la República siendo fundamental e irrenunciable.²⁹ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Comité DESC”), en su Observación General 15,³⁰ estableció tres factores

²⁸ “La Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que ‘(...) dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones (...)’”. Al respecto, ver: CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 marzo de 2021, párr. 98; sentencia 429-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

²⁹ Constitución de la República, Registro Oficial 449, 20 de agosto de 2008, artículo 12: “El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”.

³⁰ a) Disponibilidad: abastecimiento continuo y suficiente de agua para usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) Calidad: El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal

(disponibilidad, calidad y accesibilidad) que determinan lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua en cualquier circunstancia.

- 71.** En el presente caso, como ya quedó establecido, las accionantes sostienen que la Junta de Agua vulneró su derecho al agua puesto que no habrían recibido el servicio público de agua potable en cantidades suficientes y de manera continua, a pesar de que habrían pagado y realizado trabajo comunitario para ello. Así también, que la SENAGUA habría vulnerado este derecho al no haber atendido sus requerimientos de solucionar esta problemática con la Junta de Agua. Al respecto, la Junta de Agua y la SENAGUA manifestaron que la falta de provisión de agua en cantidad y tiempo suficiente, se debió a problemas de carácter técnico por la imposibilidad de llevar el agua a los domicilios de las accionantes debido a la ubicación geográfica.
- 72.** Puesto que la Junta de Agua y SENAGUA han reconocido los hechos alegados por las accionantes, conviene determinar, como se ha realizado en casos previos,³¹ el ámbito de protección constitucional del servicio público de agua-entendido como una garantía del ejercicio del derecho al agua³²-para luego dilucidar si resulta constitucionalmente admisible, la falta de provisión del servicio de agua en-cantidades y tiempo suficiente-por aspectos técnicos por parte de las entidades accionadas, como en el presente caso.
- 73.** La jurisprudencia de la Corte ha determinado que el contenido del derecho al agua comprende “el derecho de todas las personas a disponer de este recurso para su empleo en las actividades vitales para la existencia de los seres humanos, tales como la alimentación y la higiene”.³³ La prestación del servicio público de agua es una de las formas por medio de las cuales las personas pueden ejercer precisamente su derecho al

o doméstico.

c)Accesibilidad: El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i)Accesibilidad física: El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. [...]

ii)Accesibilidad económica: El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

iii)No discriminación: El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

iv)Acceso a la información: La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

³¹ CCE, sentencia 533-15-EP/23 de 21 de junio de 2013, párr. 68.

³² CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párr. 47

³³ CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 36.

agua.³⁴

- 74.** Además, la Constitución hace explícita la relación del derecho al agua con los derechos a la salud (artículo 32), la vida digna (artículo 66 numeral 2), la soberanía alimentaria (artículo 281 numeral 4), hábitat y vivienda (artículo 375 numeral 6), sin perjuicio de la interdependencia con otros, de conformidad con el artículo 11 numeral 6.³⁵ En ese marco, la Corte ha reafirmado que la prestación del servicio público de agua es una condición indispensable para una vida digna en un Estado constitucional, pues la misma permite también el ejercicio de otros derechos como la salud³⁶ y el hábitat y vivienda.³⁷
- 75.** De conformidad con la Observación General 15 del Comité DESC, el derecho al agua comprende la posibilidad de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.³⁸ La provisión de este derecho de forma insuficiente y de forma interrumpida podría afectar estos derechos.
- 76.** En esa línea, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido que cuando el uso del agua está directamente relacionado con la satisfacción de las necesidades básicas, como la alimentación, hidratación, aseo, servicios sanitarios entre otras adquiere el *carácter de fundamental*³⁹ y la suspensión de este servicio pone en serio peligro la subsistencia en condiciones de dignidad.⁴⁰ Si bien la Corte se ha pronunciado respecto de casos en que ocurrió la suspensión del servicio público de agua potable, en este caso, se trata de la falta de provisión del servicio, en cantidad suficiente y continua para la satisfacción de necesidades básicas, por lo que, es necesario analizar las obligaciones estatales al respecto.

³⁴ CCE, sentencia 232-15-JP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 36.

³⁵ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: ...6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”.

³⁶ Constitución de la República, Registro Oficial 449, 20 de agosto de 2008, artículo 32: “La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. [...]”

³⁷ Constitución de la República, Registro Oficial 449, 20 de agosto de 2008, artículo 375: “El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: [...] 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos”.

³⁸ Comité DESC, Observación General 15 (2002) El derecho al agua, párr. 2.

³⁹ CCE, sentencia 533-15-EP/23 de 21 de junio de 2013, párr. 72.

⁴⁰ CCE, sentencia 533-15-EP/23 de 21 de junio de 2013, párr. 71

77. Para garantizar el ejercicio del derecho humano al agua, nuestra Constitución, específicamente, establece los siguientes deberes fundamentales del Estado: (i) garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce del derecho al agua de sus habitantes;⁴¹ (ii) no incurrir en actos u omisiones que interrumpen arbitraria o injustificadamente el acceso al agua;⁴² y, (iii) adoptar medidas para prevenir vulneraciones a este derecho y, de suscitarse, investigarlas y repararlas.⁴³
78. El artículo 314 de la Constitución contempla que es responsabilidad del Estado la provisión del servicio de agua potable, debiendo velar porque los precios y tarifas sean equitativas, controlándolo, regulándolo⁴⁴ y respondiendo a los principios de: obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.
79. Por otro lado, para la prestación del servicio de agua potable, conforme los artículos 315 y 316 de la Constitución, al Estado le corresponde constituir empresas públicas, pudiendo delegar a empresas mixtas o a la iniciativa privada de forma excepcional,⁴⁵ sin perjuicio de que el saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego puede ser prestado por personas jurídicas comunitarias según el artículo 318 de la Constitución. El artículo 264 numeral 4⁴⁶ establece que la competencia exclusiva para la prestación del servicio de

⁴¹ Constitución de la Republica, artículo 13: “Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, *en particular* la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y *el agua para sus habitantes*” [énfasis añadido].

⁴² Constitución de la Republica, artículo 11: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. [...]”.

⁴³ Constitución de la Republica, artículo 11: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. [...]”.

⁴⁴ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 412.- La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico”.

⁴⁵ CCE. Sentencia 001-12-SIC-CC (Caso No. 0008-10-IC) de 05 de enero de 2012.

⁴⁶ Constitución de la República del Ecuador. “Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ...4. 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”.

agua potable corresponde a los gobiernos municipales.

- 80.** Estas disposiciones constitucionales se encuentran reguladas principalmente en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (“**LORHUAA**”). De forma concreta, el artículo 4 literal d) de la ley establece como principio que el agua es patrimonio nacional y estratégico al servicio de las necesidades de las personas, razón por la cual el artículo 7 contempla que la prestación del servicio de agua es exclusivamente pública y que, por excepción, podrá participar la iniciativa privada y la economía popular y solidaria. Por su lado, el artículo 37 establece como servicio público básico al agua potable, cuya provisión comprende “los procesos de captación y tratamiento de agua cruda, almacenaje y transporte, conducción, impulsión, distribución, consumo, recaudación de costos, operación y mantenimiento”.⁴⁷
- 81.** El artículo 32 de la LORHUAA establece que la gestión del agua es exclusivamente pública o comunitaria, siendo la segunda realizada por las comunas, comunidades, pueblos nacionalidades, y juntas de organizaciones de usuario del servicio, juntas de agua potable y juntas de riego. El artículo 46 de la misma ley, señala que se podrá constituir juntas administradoras de agua potable en las localidades rurales en donde el gobierno autónomo descentralizado municipal no preste el servicio. El artículo 44 de la LORHUAA establece los deberes y atribuciones de las Juntas Administradoras de Agua Potable.⁴⁸
- 82.** Por su parte, la Corte IDH, ha establecido que entre las obligaciones que conlleva este derecho está el garantizar un mínimo esencial de agua para personas o grupo de personas

⁴⁷ CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 46.

⁴⁸ **Art. 44.-** Deberes y atribuciones de las juntas administradoras de agua potable. Constituyen deberes y atribuciones de las juntas administradoras de agua potable comunitarias, los siguientes:

1. Establecer, recaudar y administrar las tarifas por la prestación de los servicios, dentro de los criterios generales regulados en esta Ley y el Reglamento expedido por la Autoridad Única del Agua;
2. Rehabilitar, operar y mantener la infraestructura para la prestación de los servicios de agua potable;
3. Gestionar con los diferentes niveles de gobierno o de manera directa, la construcción y financiamiento de nueva infraestructura. Para el efecto deberá contar con la respectiva viabilidad técnica emitida por la Autoridad Única del Agua;
4. Participar con la Autoridad Única del Agua en la protección de las fuentes de abastecimiento del sistema de agua potable, evitando su contaminación;
5. Remitir a la Autoridad Única del Agua la información anual relativa a su gestión, así como todo tipo de información que les sea requerida;
6. La resolución de los conflictos que puedan existir entre sus miembros. En caso de que el conflicto no se pueda resolver internamente, la Autoridad Única del Agua decidirá sobre el mismo, en el ámbito de sus competencias; y,
7. Participar en los consejos de cuenca de conformidad con esta Ley.

que no están en condiciones de acceder por sí mismos.⁴⁹ En la misma línea, el Comité DESC determinó como una obligación estatal “el garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades”.⁵⁰

83. Nuestra legislación desarrolló el concepto de cantidad mínima vital de agua por persona en la LORHUAA, norma que establece lo siguiente:

Artículo 59.- Cantidad vital y tarifa mínima. La Autoridad Única del Agua establecerá de conformidad con las normas y directrices nacionales e internacionales, la cantidad vital de agua por persona, para satisfacer sus necesidades básicas y de uso doméstico, cuyo acceso configura el contenido esencial del derecho humano al agua. La cantidad vital de agua cruda destinada al procesamiento para el consumo humano es gratuita en garantía del derecho humano al agua. Cuando exceda la cantidad mínima vital establecida, se aplicará la tarifa correspondiente. La cantidad vital del agua procesada por persona tendrá una tarifa que garantice la sostenibilidad de la provisión del servicio.

84. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que en “el caso ecuatoriano, la ley contempla la provisión de una cantidad mínima vital de agua para el consumo humano”.⁵¹ De conformidad con lo determinado por la Secretaría Nacional del Agua, la cantidad mínima vital de agua equivale a 200 litros por habitante al día de agua cruda, en el territorio ecuatoriano.⁵²

85. En el presente caso, como se verifica de los hechos probados, las accionantes solicitaron a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” la acometida de agua para sus domicilios por ser una Junta cercana a sus hogares. Realizaron pagos y trabajos comunitarios igual que otros moradores, y alegaron que no recibieron el servicio de agua potable en cantidades suficientes y de manera continua. Manifiestan haber presentado varios reclamos al presidente de la Junta, y en virtud no recibir respuesta favorable, la señora Gloria Guerra solicitó el 26 de agosto de 2016, la intervención de la delegación provincial de Cotopaxi de la Defensoría del Pueblo.⁵³

⁴⁹ Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, párr. 229.

⁵⁰ Comité DESC, Observación General 15 (2002), El derecho al agua, párrafo 37.

⁵¹ CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 69.

⁵² SENAGUA. Acuerdo 2017-1523 publicado en el Registro Oficial 41 de 21 de julio de 2017. Artículo 1: “APROBAR y FIJAR como valor unificado de Cantidad Mínima Vital de Agua, un equivalente a 200 litros por habitante al día de agua cruda, en el territorio ecuatoriano. El valor fijado estará sujeto a modificaciones o cambios que la Autoridad Única del Agua estime conveniente, previo los análisis correspondientes”. Artículo 2: “DISPONER el cobro de agua cruda que exceda del valor unificado de cantidad mínima vital fijado en el artículo precedente, a los prestadores de los servicios de agua potable a nivel nacional”.

⁵³ Foja 146 del expediente de instancia.

86. De la visita *in situ* realizada el 12 de septiembre de 2016 a las 10h00, por la Defensoría del Pueblo, se verificó que las accionantes, en efecto, carecían de agua en su domicilio. Así también, del informe pericial se desprende que, de la inspección realizada el 19 de octubre de 2016 a las 14h30, se observó que no salía agua en la tubería instalada para abastecer a las viviendas afectadas. De la visita realizada el 21 de octubre de 2016 desde las 07h00 se observa que:

(...) al regresar a las viviendas afectadas (08h30) se observa que existe agua en la tubería, pero con poca presión saliendo agua hasta las 10h15 que estuvimos en el sitio. (...) De los datos de lectura de medidores realizados por la JAAP desde el mes de enero hasta el mes de septiembre del presente año, se determina que tienen un consumo por mes promedio de 15m³ por familia.

87. Entonces, en su informe el perito concluye que cerca de las viviendas afectadas existe agua para consumo humano cuando el tanque de reserva se encuentra lleno, y que para mejorar la provisión de agua con el sistema actual de Agua Cuilche el Progreso se recomienda habilitar el ramal de 63 mm enterrada en los terrenos de la Flia. Ller y que se encuentra antes de la válvula de control; para lo cual, el CAC Latacunga deberá tramitar una Resolución de paso de servidumbre, previo el trámite de ley y a petición de la Junta. Señala que es necesario cambiar la válvula de control de 90 mm porque se observan fugas, recomienda la instalación de una válvula de aire a unos 214 m desde el tanque de reserva y otra válvula de aire a la salida del tanque de reserva e implementar un sistema automático de arranque y apagado de las bombas, para mantener una altura de carga en el tanque de reserva. Aclara que las medidas no incrementarían la presión del agua en las viviendas afectadas, pero se podría contar con más tiempo para la provisión de agua.⁵⁴

88. El perito realiza una recomendación de que se realicen los trámites de acometidas domiciliarias con la Junta de Agua Cuilche Miño o Miño San Antonio para un mejor nivel de servicio y suficiente presión de agua para las accionantes. Finalmente, recomienda a la JAAP Cuilche el Progreso, previo a la instalación de nuevas acometidas domiciliarias, se solicite al Centro de Atención al Ciudadano de Latacunga, la respectiva autorización técnica.⁵⁵

89. Esta Corte verifica, conforme los hechos probados y del informe pericial, que las familias de las accionantes recibieron la cantidad de 15m³ de agua promedio (15.000 litros) por

⁵⁴ Foja 84 del expediente de instancia.

⁵⁵ Foja 85 del expediente de instancia.

familia por mes⁵⁶entre los meses de enero y septiembre de 2016. De conformidad con la Secretaría Nacional del Agua, la cantidad mínima vital por persona necesaria sería de 6 m³ (6000 litros de agua al mes), y de la lectura de los medidores de las accionantes se desprende que solo alcanzaría para dos personas. Por otro lado, respecto a la cantidad y presión de agua, este Organismo verifica que el agua no llegaba a las viviendas de las accionantes de forma continua, tenía muy poca presión y el tiempo de provisión era limitado, aproximadamente 2 horas durante la mañana según la visita *in situ* realizada en el mes de octubre de 2016. Así, las accionantes no gozaron del mínimo vital de agua por persona necesario para ellas y sus familias, establecido por la Secretaría Nacional del Agua, para su uso personal y doméstico y no contaron con un abastecimiento continuo, que les permita acceder siempre y de forma inmediata al agua potable de forma salubre y sin costos adicionales, de conformidad como lo establece la Constitución, los estándares internacionales de derechos humanos y la Ley.

90. De lo establecido hasta aquí, pese a que las accionantes cancelaron valores por el servicio de agua a la Junta para recibir la prestación del servicio público y fueron parte de la misma durante un tiempo, razón por la cual realizaron trabajos comunitarios en favor de las mejoras de la misma, no recibieron agua suficiente, ni de forma continua, ni por un tiempo adecuado para satisfacer sus necesidades básicas. Este Organismo verifica, que sí existía dentro del sistema de abastecimiento de agua de la Junta “Cuilche “El Progreso” infraestructura mínima como bombas, tanque de reserva y tuberías de la red de distribución que llegan a los domicilios de las accionantes. Así también, que el perito realizó varias recomendaciones a la Junta para que pueda mejorar dicha infraestructura y con ello, optimizar la prestación del servicio público de agua potable.

91. Si bien esta Corte considera que las recomendaciones realizadas por el perito no eran de cumplimiento obligatorio para la Junta, esta Corte no ha podido verificar que las mismas u otras medidas para mejorar la infraestructura o la provisión del servicio público de agua potable, fueran adoptadas por parte de la Junta de Agua para garantizar la provisión de agua a las accionantes. En este sentido, tomando en cuenta los deberes y atribuciones legales de la Junta de Agua,⁵⁷ las justificaciones técnicas alegadas no son suficientes para

⁵⁶ La cantidad mínima vital de agua establecida por la Secretaría Nacional del Agua es de 200 litros por habitante al día de agua cruda en el territorio ecuatoriano.

⁵⁷ El artículo 44 de ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua dispone: “Constituyen deberes y atribuciones de las juntas administradoras de agua potable comunitarias, los siguientes: 1. Establecer, recaudar y administrar las tarifas por la prestación de los servicios, dentro de los criterios generales regulados en esta Ley y el Reglamento expedido por la Autoridad Única del Agua; 2. Rehabilitar, operar y mantener la infraestructura para la prestación de los servicios de agua potable;

sustentar la falta de prestación del servicio y tampoco ha logrado justificar, dentro del proceso, por qué no adoptó ninguna medida para solventar y resolver el problema de las accionantes durante el tiempo que pertenecieron a ella, a pesar de todas sus insistencias. Por tanto, la provisión del servicio público en cantidad y tiempo insuficiente por parte de la Junta de Agua Cuilche el Progreso, vulneró el ejercicio y goce de su derecho al agua en sus elementos de disponibilidad y accesibilidad física y económica y al goce de derechos conexos como la vida digna, hábitat, vivienda y salud reconocidos en la CRE.

92. Por otro lado, este Organismo verifica que la Junta de Agua no consideró que una de las accionantes es una persona adulta mayor, por lo que, correspondía dar una atención especializada y prioritaria de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la CRE.

93. Sobre la atención prioritaria y especializada, la Corte Constitucional ha señalado que:

-
3. Gestionar con los diferentes niveles de gobierno o de manera directa, la construcción y financiamiento de nueva infraestructura. Para el efecto deberá contar con la respectiva viabilidad técnica emitida por la Autoridad Única del Agua;
 4. Participar con la Autoridad Única del Agua en la protección de las fuentes de abastecimiento del sistema de agua potable, evitando su contaminación;
 5. Remitir a la Autoridad Única del Agua la información anual relativa a su gestión así como todo tipo de información que les sea requerida;
 6. La resolución de los conflictos que puedan existir entre sus miembros. En caso de que el conflicto no se pueda resolver internamente, la Autoridad Única del Agua decidirá sobre el mismo, en el ámbito de sus competencias; y,
 7. Participar en los consejos de cuenca de conformidad con esta Ley.

Por su parte el artículo 41 de su Reglamento establece: “Funciones de las Juntas Administradoras de Agua Potable.- Corresponde a las Juntas Administradoras de Agua Potable: a) Conservar, mantener, rehabilitar y operar las infraestructuras para la prestación de los correspondientes servicios; b) Construir y financiar nuevas infraestructuras, pudiendo recabar para ello las ayudas económicas procedentes, contando con el respectivo informe de viabilidad técnica que será emitido por la Subsecretaría de Agua Potable; c) Participar con la Secretaría del Agua en la protección de las fuentes de abastecimiento del sistema de agua potable evitando su contaminación; d) Establecer las tarifas por la prestación del servicio, dentro de los criterios generales regulados en la Ley, este Reglamento y las regulaciones que para el efecto emita la ARCA, recaudadas y administrar el producto de la recaudación para el cumplimiento de los servicios que tengan encomendados; e) Aprobar los presupuestos para el funcionamiento de los servicios f) Resolver los conflictos que puedan existir entre sus miembros. En el caso de que el conflicto no se pueda resolver internamente, se acudiría ante la Autoridad de Demarcación Hidrográfica o al Responsable del Centro de Atención al Ciudadano, quien decidirá sobre el mismo cuando se corra traslado y en el ámbito de sus competencias; y, g) Participar en los Consejos de Cuenca de la forma indicada en este Reglamento. Las Juntas Administradoras de Agua Potable deberán enviar anualmente a la Autoridad de Demarcación Hidrográfica o al Responsable del Centro de Atención al Ciudadano, las que podrán requerir también por su propia iniciativa la información relativa a su gestión, todo ello sin perjuicio de que la Agencia de Regulación y Control del Agua pueda requerir también el envío de información relativa a sus competencias. Ella incluirá al menos, lo relativo al presupuesto anual y su liquidación, desarrollo de las infraestructuras hidráulicas en construcción y previsión de la construcción de otras nuevas con su forma de financiamiento, tarifas existentes y estados financieros. Igualmente se enviará información sobre las formas de gestión del agua atribuida al Sistema y sobre su suficiencia a los efectos de cumplimiento del derecho humano al agua. Periódicamente se enviará la información sobre la composición de los órganos directivos tras la celebración de los correspondientes procesos electorales”.

“47. La atención prioritaria significa que, entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia. Entre varias personas que tienen derecho a recibir cualquier tipo de atención, las personas enumeradas en el artículo 35 de la Constitución tienen derecho de precedencia frente al resto.

48. La atención especializada implica que se debe atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a atención prioritaria, y que, en la medida que sea posible, los servicios públicos y privados se adapten a sus necesidades”.⁵⁸

94. De igual manera, la Corte Constitucional ha establecido que la atención prioritaria no solo guarda relación con la edad sino con aspectos relacionados a esta, como por ejemplo salud, bienestar social y familiar, razón por la que el Estado “debe materializar esta protección prioritaria para que ejerzan de forma adecuada los derechos y obligaciones propios de su etapa generacional”.⁵⁹

95. Así, la Corte ha señalado que cualquier medida adoptada para garantizar el acceso al agua, mediante el servicio de agua potable, no debe discriminar o afectar algún otro derecho de grupos de atención prioritaria como los adultos mayores o personas con discapacidad. Para el efecto, se requiere el empleo de una serie de medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales que permitan el acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad. En tal sentido, deben ser: *especiales* para atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a la atención prioritaria,⁶⁰ como el caso de adultos mayores y/o personas con discapacidad; *diferenciadas* que permitan el acceso real al derecho en relación con el resto de las personas; y, *preferenciales* que deben adoptarse antes que cualquier otra medida, es decir que, entre varias personas, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia.⁶¹ Por lo tanto, estas medidas se tomarán conforme cada caso y deben responder principalmente a evitar que una persona o su grupo familiar en situación de vulnerabilidad o doble vulnerabilidad se vea impedida del acceso al agua.⁶²

⁵⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 47 y 48. *Ver también:* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 344-16-SEP-CC (Caso No. 1180-10-EP) de 2 de octubre de 2016, pág. 26. “De las disposiciones normativas anotadas, se colige que la Constitución de la República ha instituido de manera categórica la obligación de prestación por parte del Estado, en el sentido de establecer mecanismos, normativos y políticos, que refuercen la protección a este grupo de atención prioritaria y que favorezcan una verdadera inclusión social y económica, que propendan a la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de edad de manera que este grupo etario, puede acceder a todos los derechos constitucionales, sean estos civiles, políticos o económicos, sociales y culturales, y logren vivir con dignidad y libertad, en igualdad de condiciones que cualquier otro grupo de la sociedad.”

⁵⁹ CCE. Sentencia No. 367-17-SEP-CC (Caso No. 0505-12-EP) de 14 de noviembre de 2017, pág. 22.

⁶⁰ CCE. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 48.

⁶¹ *Ibidem*, párr. 47.

⁶² CCE, sentencia 232-15-JP/21, 28 de julio de 2021, párrafo 86.

96. Finalmente, en este contexto, es importante también analizar las obligaciones de las entidades encargadas de la gestión, rectoría y prestación del servicio público de agua potable⁶³ para (i) garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce del derecho al agua de sus habitantes; (ii) no incurrir en actos u omisiones que interrumpieran arbitraria o injustificadamente el acceso al agua; y, (iii) adoptar medidas para prevenir vulneraciones a este derecho y, de suscitarse, investigarlas y repararlas con el fin de garantizar que ninguna persona pueda ser privada, excluida o despojada del derecho al agua.
97. En el presente caso, a pesar de existir obligaciones constitucionales y legales⁶⁴ respecto a la prestación y garantía del servicio público de agua potable, así como, para la resolución de conflictos internos dentro de las Juntas, este Organismo verifica que la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”: i) no realizó ni consideró las recomendaciones técnicas de mejoras en la infraestructura del sistema de abastecimiento de agua realizadas el perito para optimizar la prestación de agua potable hacia el domicilio de las accionantes, al menos para aumentar el tiempo de provisión de agua; ii) no devolvió el dinero aportado por las accionantes para la prestación del servicio;⁶⁵ iii) no acudió a las diligencias requeridas por la Defensoría del Pueblo para garantizar el goce y ejercicio del derecho al agua de las accionantes que eran miembros de la Junta; iv) conforme los hechos probados limitó la participación de las accionantes en actividades comunitarias relacionadas con el mejoramiento del servicio de agua; y, v) no adoptó medidas o acciones de coordinación con otra Junta de Agua para facilitar el acceso al agua a las accionantes, limitándose a justificar sus actuaciones en problemas técnicos de acceso del agua por la ubicación geográfica de las viviendas.

⁶³ El artículo 57 (“**LORHUAA**”) establece: El derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura. Forma parte de este derecho el acceso al saneamiento ambiental que asegure la dignidad humana, la salud, evite la contaminación y garantice la calidad de las reservas de agua para consumo humano. El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. Ninguna persona puede ser privada y excluida o despojada de este derecho.

⁶⁴ El artículo 58 de la LORHUAA establece que todas las personas, de forma individual o colectiva, “podrán exigir a las autoridades correspondientes el cumplimiento y observancia del derecho humano al agua, las mismas que atenderán de manera prioritaria y progresiva sus pedidos. Las autoridades que incumplan con el ejercicio de este derecho estarán sujetas a sanción de acuerdo con la ley”. En esa línea, el artículo 44 numerales 2, 3 y 6 de la LORHUAA establecen como deberes de las Juntas de Agua: i) rehabilitar, operar y mantener la infraestructura para la prestación de los servicios de agua potable; ii) gestionar con los diferentes niveles de gobierno o de manera directa, la construcción y financiamiento de nueva infraestructura, para el efecto deberá contar la viabilidad técnica emitida por la Autoridad Única del Agua y iii) la resolución de los conflictos que puedan existir entre sus miembros. En caso de que el conflicto no se pueda resolver internamente, la Autoridad Única del Agua decidirá sobre el mismo, en el ámbito de sus competencias.

⁶⁵ En el proceso la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” ha reconocido que las accionantes realizaron pagos y con ello se compró una bomba por un valor de 85 USD. Sin embargo, las accionantes alegaron en la audiencia de instancia haber pagado un monto de 200 USD por la prestación del servicio público de agua potable.

- 98.** Lo antes expuesto, evidencia la falta de cumplimiento de sus deberes por parte de la Junta de Agua -en su rol como prestadora de un servicio público-, pues en el marco de sus competencias legales pudo haber adoptado medidas técnicas para garantizar el servicio o, en su defecto, realizado diligencias con otra Junta de Agua para que las accionantes tengan acceso al agua potable de forma efectiva y oportuna.
- 99.** Respecto de la SENAGUA, en cambio, este Organismo verifica que el Reglamento LORHUAA, en su artículo 2, establece que la Autoridad Única de Agua (“AUA”) es la Secretaría Nacional del Agua⁶⁶ cuyas funciones principales son la rectoría, la planificación y la gestión de los recursos hídricos de conformidad con el artículo 17 de la LORHUAA. El artículo 18 de la misma ley en sus literales b), i), l) y w) dispone como competencias de la AUA: i) ejercer la rectoría y ejecutar políticas públicas relativas a la gestión integral de los recursos hídricos y dar seguimiento a su cumplimiento; ii) otorgar las autorizaciones para todos los usos, aprovechamiento del agua; iii) otorgar las personerías jurídicas de las juntas administradoras de aguas; iv) establecer mecanismos de coordinación y complementariedad con los GAD en lo referente a la prestación de servicios públicos de agua potable; y v) dictar las medidas necesarias para el ejercicio de sus funciones y competencias.
- 100.** En esa línea, aun cuando la situación de las accionantes fue puesta en conocimiento de la SENAGUA por la Defensoría del Pueblo, mediante providencia de 09 de septiembre de 2016 y en la audiencia defensorial de 21 de septiembre de 2016, esta Corte encuentra que la SENAGUA no tiene competencias directas en la provisión del servicio público de agua potable; por lo que, esta Corte no ha podido verificar que la entidad incurriera en una vulneración directa o indirecta de derechos a las accionantes.
- 101.** Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que la Junta Administradora de Agua “Cuilche el Progreso” vulneró el derecho al agua y, como consecuencia de ello, se atentó también contra los derechos a la salud, vida digna y atención prioritaria de las accionantes en virtud del incumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales respecto de las accionantes que fueron miembros de la Junta.

7.6 Reparación integral

- 102.** De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en

⁶⁶ Fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1088 de 15 de mayo de 2008. Actualmente se encuentra fusionada dentro del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador.

concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Por lo que, habiendo determinado que la Junta de Agua Potable Cuilche el Progreso vulneró el derecho de las accionantes al agua, corresponde determinar las medidas de reparación más adecuadas.

103. En este caso, se verifica que las accionantes ya cuentan con el servicio de agua potable en cantidad suficiente y de forma continua que es provisto por la Junta de Agua Potable Miño San Antonio, por gestiones realizadas a su costa y promovidas por ellas mismas. Por tanto, ya no es procedente ordenar la provisión del servicio de agua potable por parte de la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” como medida de reparación. Sin embargo, aquello no quita que la falta de provisión del servicio de agua potable en cantidad y tiempo suficiente por parte de la Junta de Agua y la exclusión en la participación que sufrieron las accionantes en las actividades comunitarias y de mejoras siendo miembros de la Junta, les produjo una afectación que merece ser reparada. Por tal razón, esta Corte determina que, para reparar el daño causado durante el tiempo que permanecieron sin provisión suficiente de agua, corresponde a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”:

103.1 Presentar disculpas públicas a las accionantes por las afectaciones causadas durante el tiempo que permanecieron como parte de la junta de Agua “Cuilche el Progreso”, al tenor del siguiente texto:

La Junta de Agua “Cuilche el Progreso” pide disculpas a las señoras Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martina Aurora Carrillo Carrillo y a sus familias, a quienes, se les vulneró el derecho al agua por la falta de provisión del mismo en cantidad y tiempo suficiente, más aún tomando en consideración la condición de persona adulta mayor de 1 de ellas. De acuerdo a la sentencia 376-17-EP/24 reconoce que sus actuaciones afectaron el ejercicio del derecho al agua y derechos conexos, por lo que se comprometen a observar de forma estricta los derechos y garantías constitucionales en los procedimientos de provisión del servicio público de agua potable, para evitar que estas vulneraciones se repitan.

103.2 Compensar a cada una de las accionantes con un pago de USD 200 por los gastos en los que debieron incurrir durante el tiempo que pertenecieron a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”, así como los perjuicios ocasionados a ellas durante el tiempo

que no gozaron del servicio en tiempo y cantidad suficiente.⁶⁷

103.3 Adecuar sus procedimientos internos para asegurar que, ante futuras denuncias por falta de provisión de agua potable en cantidad y tiempo suficiente para la satisfacción de necesidades básicas por parte de sus miembros, se tomen medidas correctivas que permitan garantizar la cantidad mínima vital de agua, y para ello coordinen con las instancias estatales correspondientes para una provisión efectiva, oportuna y adecuada del servicio público de agua potable que brindan.

8. Consideraciones adicionales

104. Si bien las accionantes alegaron la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por cuestiones de género, esta Corte determinó que sus alegaciones se centraban en la falta de provisión del servicio público y que no existe una posibilidad de comparabilidad frente a otros sujetos en el presente caso, por lo que, no formuló un problema jurídico. Sin embargo, considera importante recordar a los jueces de garantías que cuando se resuelven acciones de protección relativas a posibles vulneraciones al derecho al agua debe tenerse en cuenta también el enfoque de género en sus sentencias. La aplicación de este enfoque permite observar y entender el impacto diferenciado que puede tener las vulneraciones de este derecho en las mujeres y evitar que se reproduzcan situaciones de discriminación y exclusión, y se pueda brindar una mayor protección y garantía del derecho al agua y derechos conexos.⁶⁸

⁶⁷ Tomando en consideración que esta cantidad fue solicitada por la Defensoría del Pueblo como medida de reparación económica en relación a los gastos incurridos y no devueltos por la Junta de Agua.

⁶⁸ Por su parte el Comité DESC en su Observación General 15 establece que, aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos. En particular, los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que no se excluya a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y los derechos en materia de agua. Es preciso aliviar la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en la obtención de agua. Ver en Comité DESC, Observación General 15 (2002) El derecho al agua, párr. 16.

En el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW”) se dispone que los Estados Partes asegurarán a las mujeres el derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua.

En particular respecto al derecho al agua y las mujeres, el artículo 62 de la misma ley establece que “toda política en materia de agua deberá incorporar la perspectiva de género de forma que se establezcan medidas concretas para atender las necesidades específicas de la mujer en el ejercicio del derecho humano al agua. Del mismo modo, se adoptarán medidas con el objeto de alcanzar la igualdad formal y material entre mujeres y hombres especialmente en las actividades de participación comunitaria sobre la gestión del agua, la obtención de la misma y el fortalecimiento de las mujeres como actrices de cambio”.

La Constitución en su artículo 11 numeral 2 garantiza que nadie podrá ser discriminado por sexo o identidad de género y que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. En esa línea, el artículo 61 de la

105. Así, los jueces y juezas de garantías que conozcan acciones de protección donde se aleguen presuntas vulneraciones al derecho al agua y conexos, deberán considerar si en el caso se identifican roles o estereotipos de género, cuestiones estructurales a nivel social, económico, cultural o de otra índole que puedan generar o profundizar una situación de discriminación en el acceso o disponibilidad de estos derechos o que afecten de manera desproporcionada a las mujeres en relación a otros sujetos.

9. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **376-17-EP**:
 - 1.1.** Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia emitida el 30 de diciembre de 2016 dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, dentro del proceso judicial 05283-2016-02663.
 - 1.2.** Dejar sin efecto la sentencia de 30 de diciembre de 2016 dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, dentro del proceso judicial 05283-2016-02663. Y, en su lugar, se deberá considerar el análisis de mérito realizado en el presente caso.
- 2.** Aceptar la acción de protección materia del control de mérito y declarar la vulneración de los derechos al agua, a la salud, vida digna y atención prioritaria consagrados en los artículos 12, 32, 35 y 66 numeral 2 de la Constitución.
- 3.** Como medidas de reparación, ordena que la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”:

LORHUAA establece que todas las personas ejercerán el derecho humano al agua en condiciones de igualdad. Se prohíbe toda discriminación por motivos de género, sexo, orientación sexual, identidad de género, o cualquier otra condición que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho humano al agua. Así también, que el Estado adoptará cuantas medidas de acción afirmativa sean necesarias con el objeto de promover la igualdad real en el ejercicio del derecho humano al agua, protegerá y atenderá de manera preferente a los grupos de atención prioritaria.

3.1. Se dispone que, en el término de 20 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, la Junta de Agua “Cuilche el Progreso” emita disculpas públicas a favor de las accionantes. Las disculpas públicas deberán ser realizadas en un acto público ante la comunidad y entregadas por escrito a las accionantes. Para el cumplimiento de la medida, la Junta de Agua remitirá a este Organismo un informe donde consten las actividades realizadas, el texto de las disculpas emitidas por la Junta, y el respectivo registro fotográfico del acto público.

Las disculpas públicas deberán contener el siguiente mensaje:

La Junta de Agua “Cuilche el Progreso” pide disculpas a las señoras Gloria Esthela Guerra Carrillo, Silvia Lucía Guerra Carrillo, Olga Lidia Guerra Carrillo y Martina Aurora Carrillo Carrillo y sus familias por la vulneración que sufrieron a su derecho al agua por la falta de provisión del mismo en cantidad y tiempo suficiente, más aún tomando en consideración la condición de persona adulta mayor de 1 de ellas. De acuerdo a la sentencia 376-17-EP/24 reconoce que sus actuaciones afectaron el ejercicio del derecho al agua y derechos conexos, por lo que se comprometen a observar de forma estricta los derechos y garantías constitucionales en los procedimientos de provisión del servicio público de agua potable, para evitar que estas vulneraciones se repitan.

3.2. Compensar a cada una de las accionantes con un pago de USD 200 por los gastos en los que debieron incurrir durante el tiempo que pertenecieron a la Junta de Agua “Cuilche el Progreso”, así como los perjuicios ocasionados a ellas durante el tiempo que no gozaron del servicio en tiempo y cantidad suficiente.

3.3. Adecúe sus procedimientos internos para asegurar que, ante la denuncia por falta de provisión de agua potable en cantidad y tiempo suficiente para la satisfacción de necesidades básicas por parte de sus miembros, se tomen medidas correctivas que permitan garantizar la cantidad mínima vital de agua, y para ello, coordinen con las instancias estatales correspondientes para una provisión efectiva, oportuna y adecuada del servicio público de agua potable. Para justificar el cumplimiento de la medida la Junta deberá remitir a esta Corte dentro del término de 30 días desde la notificación de esta sentencia, el informe que contenga los procedimientos para la atención de reclamos o denuncias ante la Junta en casos de falta de provisión de agua potable y un servicio público de calidad, adaptados a las disposiciones y estándares establecidos en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL