



Ecuador

Pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento

Febrero, 2022

Pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento¹

3 de febrero de 2022

1. Antecedentes



1.1 La demanda

La ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua de 2014 y su Reglamento fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional del Ecuador, el 28 de enero de 2022. La Ley ha estado vigente por siete años.

La CONAIE presentó en junio de 2015 una acción pública de inconstitucionalidad de forma y de fondo. La norma impugnada por el fondo corresponde a los Arts. 1, 43, 45, 46,47,51,52,53,54,55 y 98 de la Ley; y, los Arts. 6, 20,47,51,52, 72 y Disposición General Única del Reglamento correspondiente, expedido en abril del 2015. La demanda de inconstitucionalidad del Reglamento fue también presentada por la ECUARUNARI, TUCAYTA, UCIA y UNAGUA.

1.2 La resolución de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional el 28 de enero del 2022 resuelve “que la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento son

¹ Resolución tomada en la Mesa Nacional del Foro de Recursos Hídricos, realizada vía zoom el 3 de febrero de 2022.

inconstitucionales por la forma al contrariar el Art. 57, numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador”. También decide que ambas normas en referencia permanecerán vigentes hasta la aprobación de una nueva Ley de Recursos Hídricos y da plazo de 12 meses para que el Presidente de la República elabore y presente un Proyecto de Ley que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional, respetando los criterios jurisdiccionales y estándares internacionales sobre la consulta prelegislativa.

Las resoluciones adoptadas por la Corte tienen el carácter de inapelables, por lo tanto, deben ser cumplidas.

2. Discusión de la Resolución



A partir de la resolución de la Corte Constitucional aflora nuevamente un descontento creciente sobre la gestión del agua, las normas e institucionalidad. Han sido décadas de estudios, generación de propuestas y lucha por establecer nuevas normativas e institucionalidad que nos conduzca a gestionar de manera social y equitativa el agua. Diríamos que ahora el agua está a la deriva, con una ley declarada inconstitucional, pero que seguirá vigente por un año o mucho más. El sistema institucional público del agua sigue en crisis.

Frente a esta realidad las organizaciones sociales y de usuarios del agua junto con representantes de instituciones públicas y privadas, de la academia y sectores productivos, reafirman su vocación y deseo para refrendar de manera mancomunada nuestro análisis y la generación de propuestas orientadas a contar en el futuro con un nuevo marco normativo transformador e institucional público y el fortalecimiento de la gestión comunitaria.

2.1 Sobre la inconstitucionalidad de “forma”

La Corte basa su resolución en los aspectos llamados de “forma”. En términos comunes se refiere a la manera como se formuló la Ley. Lo cual, por supuesto, ino es un tema secundario!

La Corte considera que la Ley es “inconstitucional en la forma pues la realización de la consulta prelegislativa no ha garantizado su finalidad, de que se escuche la opinión de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, que estos participen en asuntos públicos, que les afectan y dado que tampoco fue culturalmente adecuada”.

En términos generales la participación ciudadana y la consulta prelegislativa son temas medulares para construir una sociedad más democrática, como se contempla en nuestra Constitución.

Nosotros creemos que la implementación de los principios de participación ciudadana y de consulta prelegislativa no pueden constituirse en mecanismos de manipulación social y control político y con esto elaborar leyes y normas secundarias hechas a la medida de ciertos grupos.

También consideramos que la consulta prelegislativa no puede obviarse, que debe ser un proceso debidamente normado y consensuado y que los resultados de la consulta y del diálogo deben ser respetados.

2.2 Sobre la elaboración de la nueva Ley

Por resolución de la Corte, el Presidente de la República deberá elaborar un proyecto de Ley de Recursos Hídricos, en el plazo de un año. Claro que el Ejecutivo tiene el deber de elaborar proyectos de ley y presentarlos a la Asamblea, sin embargo, hay que recordar que, de acuerdo a la Constitución, los proyectos de ley pueden venir también de la iniciativa popular y de la Asamblea. Esto último no se señala en la resolución de la Corte.

Independientemente de quien elabore el proyecto de ley, deberá hacerse con participación ciudadana y en procesos de consulta prelegislativa, ya que la Ley cubre a toda la sociedad, que incluye a los sujetos de derechos colectivos, todo esto deberá estar normado en instructivos previamente consensuados. En este contexto, el Reglamento también deberá elaborarse con participación ciudadana y consulta prelegislativa. El proyecto que elabore el ejecutivo deberá contar con una veeduría ciudadana que esté presente tanto en el análisis y el debate local como nacional.

Participar plenamente en la elaboración de leyes y normas secundarias no es una dádiva de las autoridades, es un derecho consagrado en la Constitución.

Sin embargo, de lo señalado, contar con leyes y normas elaboradas de la forma descrita no es suficiente para el desarrollo nacional. Es necesario complementar con políticas públicas, instituciones eficientes y democráticas y con la asignación de recursos para su implementación por parte del ejecutivo, por los GAD y por los usuarios.

2.3 Las amenazas del nuevo proceso

Sería ingenuo pensar que las leyes se elaboren en ambientes políticos neutros. Por el contrario, se hacen en medio de correlación de distintas fuerzas.

La declaración de inconstitucionalidad de la ley y la disposición de elaborar una nueva, en la coyuntura nacional actual, puede conducir a que ciertos intereses de grupos económicos pretendan prevalecer sobre los intereses de las grandes mayorías del Ecuador.

Por varias décadas estos grupos económicos, aspiran a la privatización de los servicios de agua y al establecimiento de la minería en las fuentes hídricas, a concentrar el agua a favor de ciertas empresas, y a evadir los pagos para el acceso

al agua, para la conservación de las fuentes y la lucha contra la contaminación. Aspiran mantener un sistema institucional funcional a sus intereses, a seguir utilizando las aguas en grandes cantidades al margen de la ley y a favorecer cierto tipo de producción, en desmedro de aquella orientada a la soberanía alimentaria nacional.

3. La nueva Ley



3.1 Largo debate sobre la Ley de Aguas

En 1972 se dictó la Ley de Aguas, calificada por muchos como avanzada para esos tiempos. Desde hace 30 años, se abrió un proceso de análisis y debate y se generaron múltiples borradores de ley, que respondían a diferentes perspectivas teóricas y políticas, en cuya elaboración participaron varios sectores sociales organizados, académicos, especialistas e instituciones públicas y privadas.

Producto del proceso de movilización social, la Constitución del 2008 dispuso que se expida una nueva Ley de Recursos Hídricos, en el plazo de un año, sin embargo, se aprobó seis años más tarde. Esta ley es considerada como un asunto fundamental para el convivir nacional. Luego de lo cual, se expidió la Ley del 2014, que incorporó algunos elementos importantes que fueron formulados en los procesos previos e inspirados en algunos principios Constitucionales. Ciertamente que esta ley recoge muchas aspiraciones de las organizaciones sociales, pero también ha sido cuestionada por que no se incorporó otras propuestas importantes provenientes principalmente de organizaciones usuarias del agua y de pueblos y nacionalidades.

Hay que tener presente que el tiempo dado por la Corte Constitucional para la preparación del proyecto por el ejecutivo es de un año y que luego deberá ser tramitado en la Asamblea Nacional, lo que implica un tiempo adicional. Durante todo este

proceso debe haber participación ciudadana y también consulta prelegislativa.

3.2 Por una nueva Ley de Aguas transformadora

¿Qué ley queremos?

Aspiramos tener una ley que plasme los principios constitucionales, que permita gestionar el agua, sus fuentes y ecosistemas para el ejercicio de derechos humanos y de la naturaleza, para que la gente viva mejor y se preserve la naturaleza. Una ley que reconozca los derechos ciudadanos y colectivos de los pueblos y nacionalidades, que facilite la participación social en sus diferentes espacios para la formulación de normas y políticas públicas, así como para su implementación, que cree las condiciones para el acceso equitativo al agua, que de respuesta a los grandes desafíos como el cambio climático. Que reafirme la gestión pública y fortalezca la gestión comunitaria de los servicios de agua para consumo humano y de riego, que facilite el desarrollo del conocimiento de la realidad hídrica, para que contribuya a una mejor gestión, entre otros.

La nueva Ley debe de manera explícita y detallada normar otros temas trascendentales como, por ejemplo, la concreción de la Transitoria 27 de la Constitución, que dispone la revisión del acceso al agua de riego, la lucha contra el deterioro de las fuentes y la reducción de caudales, la prevención y control de la contaminación de las aguas. Es necesario contar con un nuevo marco normativo para la gestión de las aguas subterráneas que actualmente son, en la práctica, gestionadas de manera privada y al margen de la ley. No se puede dejar de lado la necesidad de que la Ley contemple la prevención de riesgos asociados al agua y a fenómenos climáticos. Hay varios ecosistemas que tienen roles preponderantes en el ciclo hidrológico. Para el futuro es necesario crear un régimen especial que garantice su sostenibilidad. Así mismo hay que considerar la necesaria articulación entre la planificación hídrica y la planificación y ordenamiento territorial.

La nueva ley debería reconocer los derechos constitucionales fundamentales como el derecho humano al agua, que es indispensable para la vigencia de otros derechos como la alimentación, la salud y la vida y los derechos de la naturaleza. No está por demás insistir que la nueva ley no puede apartarse de la Constitución, merece especial atención tener presente los Arts. 318 y 11 numeral 4 de nuestra Carta Magna.

Queremos una ley que establezca las nuevas características de la institucionalidad pública para que esta sea eficiente, transparente y democrática, una autoridad única del agua que sea parte de un sistema nacional estratégico del agua, en el que se incluya también la institucionalidad pública para el riego.

Queremos una ley que asegure los mecanismos de protección cuidado y conservación de las fuentes hídricas y los ecosistemas asociados, que establezca límites a las actividades extractivas que deterioran irremediablemente las fuentes de agua, y que establezca mecanismos de participación claros y efectivos.

Elaborar la nueva ley no significa partir de cero. Hay conocimientos y cuerpos de normas que deben ser rescatados. Pero también es fundamental imaginar normativas pensando en el cambio del escenario nacional y mundial.

¿Quién elabora un nuevo proyecto de ley?

Las organizaciones sociales, gremios y universidades están llamados a elaborar o contribuir con nuevas propuestas de ley. Para esto es necesaria la unidad de las organizaciones sociales. El Foro se sumaría con entusiasmo a procesos participativos de elaboración de la ley.

**El Foro Nacional de los Recursos Hídricos
está coordinado por el CAMAREN**