

La potestad sancionadora de la administración en materia de vertidos de aguas residuales en el Ecuador: un estudio de valoración crítica

The sanctioning power of the administration regarding wastewater discharges in Ecuador: a critical assessment study

Diego José Romero Oseguera¹, Efraín Jacinto Plúas Tomalá²

¹ Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. diegoromero_25@yahoo.es

² Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. efrapluas98@hotmail.com



PARA CITAR ESTE ARTÍCULO

Romero Oseguera, D. J., & Plúas Tomalá, E. J. La potestad sancionadora de la administración en materia de vertidos de aguas residuales en el Ecuador: un estudio de valoración crítica. *Revista Jurídica*, (34).

DOI

<https://doi.org/10.23878/rj.i34.594>

CORRESPONDENCIA

diegoromero_25@yahoo.es



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Av. Carlos Julio Arosemena, Km 1,5. Guayaquil, Ecuador

Teléfono: +593 4 380 4600

Correo electrónico: revista.alternativas@cu.ucsg.edu.ec

Web: www.ucsg.edu.ec



© The Autor(s), 2024

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this license visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

La potestad sancionadora de la administración en materia de vertidos de aguas residuales en el Ecuador: un estudio de valoración crítica

The sanctioning power of the administration regarding wastewater discharges in Ecuador: a critical assessment study

Diego José Romero Oseguera¹, Efraín Jacinto Plúas Tomalá²

¹ Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. diegoromero_25@yahoo.es

² Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. efrapluas98@hotmail.com

RESUMEN

El presente trabajo, constituye un estudio crítico, desde la perspectiva jurídica, sobre la potestad sancionadora de la Administración pública en el ámbito de los vertidos de aguas residuales en el Ecuador. Atendiendo a la importancia de este tema, la investigación pretende aportar al perfeccionamiento del régimen jurídico tanto de la Administración pública, como del vertido de aguas residuales. En este sentido, la investigación se ha encaminado a la argumentación de los elementos esenciales del régimen jurídico de la potestad sancionadora de la Administración pública en materia de vertidos de aguas residuales en el país, a los efectos de perfeccionar dicho régimen con miras directas en alcanzar el fin preventivo que dicha potestad debe cumplir respecto a los derechos de la naturaleza y de las personas al agua. Para el logro del objetivo general, la tesis se ha diseñado a partir de tres capítulos, que a su vez responden a objetivos específicos, trazados a partir de los contenidos fundamentales a abordar para el logro de los fines científicos e investigativos propuestos.

PALABRAS CLAVES: administración, potestad, sancionatoria, principios, sanciones, educación.

ABSTRACT

This work constitutes a critical study, from a legal perspective, of the sanctioning powers of the Public Administration in the area of wastewater discharges in Ecuador. Given the importance of this topic, the research aims to contribute to the improvement of the legal framework governing both the Public Administration and wastewater discharges. In this sense, the research has focused on arguing the essential elements of the legal framework for the Public Administration's sanctioning powers regarding wastewater discharges in the country, with the aim of improving said framework and achieving the preventive purpose that this power must fulfill with respect to the rights of nature and people to water. To achieve the general objective, the thesis has been structured into three chapters, which in turn address specific objectives, based on the fundamental content to be covered in order to achieve the proposed scientific and investigative goals.

KEYWORDS: administration, power, sanctioning, principles, sanctions, education.

RECIBIDO: 08/05/2024

ACEPTADO: 22/05/2024

CORRESPONDENCIA:

diegoromero_25@yahoo.es

La potestad sancionadora de la Administración Pública como mecanismo de protección del ambiente: reflexiones desde el contexto ecuatoriano

La Administración pública no constituye un fin en sí misma, sino que su existencia se justifica en la medida en que cumpla su objetivo de satisfacer el interés público general; la naturaleza y contenido de ese interés puede ser muy variado, pero siempre incluye al menos tres formas de realizarlo de manera legítima: la emisión de normas jurídicas primarias de conducta que conceden permisos o autorizaciones, crean obligaciones o imponen deberes, la tipificación de las conductas individuales que constituyen violación de dichas normas, y las sanciones que deben ser aplicadas para el caso de que se verifique la hipótesis fáctica prevista en la norma de conducta primaria.

Los dos primeros tipos de normas son expresión de la potestad legislativa de la Administración pública, en tanto el tercero expresa su potestad sancionadora como uno de los elementos del *ius puniendi* del Estado que se ejerce también a través de la vía penal atribuida a los tribunales competentes en la materia. En correspondencia con ella debe señalarse que no existe un principio universal que permita distinguir las conductas humanas que deben ser reprimidas por la vía administrativa o penal, de manera que cualquier criterio es contingente y depende el ordenamiento jurídico interno, o de la jurisprudencia.

Respecto de este último aspecto se ha pronunciado la CCE, al considerar que “la potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelan...las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social.”¹

Con independencia de que esa doctrina de la CCE puede ser discutible (porque los dos tipos de sanciones pueden cumplir fines similares), lo que interesa señalar es que un mismo bien jurídico puede ser protegido por la amenaza o aplicación efectiva de cualquiera de los dos tipos de sanciones, aunque no de manera simultánea porque ello sería contrario al principio *non bis in idem*.

Lo explicado es relevante por cuanto la protección del ambiente y la naturaleza en general, o del agua como elemento particular objeto de la presente investigación, puesto que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se garantiza por la existencia de conductas típicas y sanciones de tipo administrativo o penal, de acuerdo a la gravedad de los daños causados o el régimen jurídico que le sea aplicable al bien jurídico afectado. Esa dualidad de formas de protección determina la existencia de un régimen administrativo y un régimen penal para la protección del ambiente y la naturaleza, el primero denominado Derecho administrativo sancionador ambiental y el segundo Derecho penal ambiental.²

¹ CCE. Sentencia No. 004-17-SIN-CC Caso No. 0028-10-IN, de 8/3/2017, p. 22.

² Véase PEÑA CHACÓN, Mario, *et. al*, *Manual sobre Derecho penal ambiental ecuatoriano*, Fiscalía General del Estado, Quito, 2016; QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, *Derecho penal ambiental*, Tirant lo Blanch,

Esa posibilidad de recurrir a cualquiera de las dos formas de expresión del *ius puniendi* del Estado para la protección del ambiente y la naturaleza ha provocado diferentes posiciones en la doctrina; por una lado, algunos autores defienden que debe recurrirse a las sanciones más severas de tipo penal a través del Derecho penal ambiental, mientras otros basados en el principio de mínima intervención estatal consideran que debe hacerse solo a través del Derecho administrativo sancionador ambiental.³ Las dos vías no son incompatibles entre sí, como lo demuestra el hecho de que en el Ecuador se ha seguido un sistema mixto,⁴ por cuanto además de las sanciones administrativas, el COIP contiene un título dedicado a los delitos contra el ambiente y la naturaleza o Pacha Mama (arts. 245-248).⁵

El contexto descrito brevemente permite realizar un análisis exhaustivo de la potestad sancionadora de la Administración pública ecuatoriana en materia de vertidos de aguas residuales, vinculada como ya se ha explicado a la concepción explícitamente incorporada a la CE, de que la naturaleza es sujeto de derecho y por tal razón debe tener una protección especial, lo que obligó en su momento a hacer un estudio del derecho de acceso al agua en el epígrafe 2.3, mismo que está reconocido como tal en la CE, y del cual depende en gran medida el goce efectivo de otros derechos básicos como la vida, la salud, la soberanía alimentaria y en general los derechos del buen vivir.

El ejercicio de la potestad sancionadora en materia de prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes de las fuentes o zonas de recarga debe sustentarse en tres pilares básicos, que constituyen su fin en la materia: la protección del ambiente y los recursos naturales, la tutela de los derechos de la naturaleza y asegurar el goce efectivo del derecho humano de acceso al agua con calidad y en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades básicas del ser humano.

En ese sentido, la potestad sancionadora de la Administración pública constituye una de las garantías de los referidos derechos, en la medida en que el ejercicio de dicha potestad, además de aplicar las sanciones previstas para quienes incurran en las infracciones administrativas tipificadas en la ley, debe cumplir una función preventiva y disuasoria respecto de la conducta de los violadores potenciales de las obligaciones y prohibiciones establecidas respecto a la protección del agua como recurso natural básico para la vida y como sujeto de derecho.

Por tal razón, en este epígrafe se abordan dos aspectos diversos de un mismo tema: por un lado, la potestad sancionadora de la Administración pública como vehículo para el

Valencia, 2013.

³ MARTÍNEZ MOSCOSO, Andrés, *El nuevo marco jurídico en materia ambiental en Ecuador*, op. cit. p. 24.

⁴ Véase ALBÁN, María A. (coord.), *Ecuador ambiental 1996 - 2011. Un recorrido propositivo*, CEDA, Quito, 2011.

⁵ Tipifica como delitos hechos contra la biodiversidad, los recursos naturales, la gestión ambiental y los recursos naturales no renovables.

ejercicio de *ius puniendi* del Estado ecuatoriano,⁶ y por otro el ejercicio de esa potestad en el ámbito específico de la prevención, regulación, control y sanción de los vertidos de aguas residuales en las fuentes de agua utilizadas para el consumo humano o la producción agropecuaria, mismas que pueden causar afectaciones a diversos derechos fundamentales, así como a los derechos reconocidos a la naturaleza en la propia Constitución ecuatoriana.

Como en cualquier Estado contemporáneo, en el Ecuador la Administración pública tiene rango y fundamento constitucional, lo que se expresa tanto en sus formas de organización a nivel central y local, como en la distribución de funciones y competencias entre las diferentes administraciones públicas prevista en el COOTAD para el cumplimiento de su fin último, que es la satisfacción del interés general, y como consecuencia de ello asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas a través de la prestación de servicios públicos de calidad.

Como Administración pública el texto constitucional considera todos los organismos y dependencias de las diferentes funciones del Estado (ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control), las entidades del régimen autónomo descentralizado, los organismos y entidades creados para la prestación de servicios públicos o desarrollar actividades económicas y las personas jurídicas constituidas por los GAD para el mismo fin, cada una de las cuales puede ejercer todas aquellas atribuciones y competencias que le adjudiquen la Constitución o las leyes, incluida la potestad sancionadora en cuyo ejercicio debe regirse, además por el debido proceso como uno de los derechos de rango constitucional.

Pues bien, la Constitución ecuatoriana establece diversos aspectos relacionados con la Administración pública, entre ellos su esencia servicial, de actuar en función de “un servicio a la colectividad”, lo cual significa que su función y los parámetros para evaluar su legitimidad frente a los administrados tienen como punto de referencia la prestación de servicios en beneficio de la colectividad; para ello debe guiarse por varios principios señalados también en el texto constitucional, como son los “principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”⁷

Además de esos principios, que señalan el cómo debe proceder la Administración pública en la prestación de servicios a la colectividad, se encuentran otros que se pueden denominar estructurales, por cuanto define lo que puede o no puede hacer aquella, entre los que se encuentran el principio de legalidad como fundamento esencial de la actuación de los poderes públicos, el de tipicidad y el de motivación de sus resoluciones que representan los límites de su actuación, las conductas sobre las cuales puede ejercer sus potestades y la interdicción de la arbitrariedad, respectivamente.

⁶ Véase TRUJILLO, Julio C, *Teoría del Estado en el Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2006, p. 53.

⁷ CE. Art. 227.

El primer principio, el de legalidad, constituye un eje que atraviesa todo el texto constitucional, pero que tiene su expresión más acabada en el artículo 226 cuando dispone que “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.” La norma tiene como destinatario a toda la Administración pública, y en general a toda persona natural o jurídica, pública o privada que actúe en virtud del ejercicio de una potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a las que impone la obligación de actuar en el marco de la Constitución y a ley, es decir, de acogerse al principio de legalidad en todo momento.

Esas competencias y atribuciones de la Administración pública deben estar previamente determinadas en la propia Constitución y la legislación que la desarrolla, como el COAd que regula todo lo concerniente a su funcionamiento a nivel nacional y local, así como el procedimiento administrativo en general y el administrativo sancionador en particular.⁸ Sobre el principio de legalidad es relevante también el artículo 132 del texto constitucional, en cuyo numeral 2 se le atribuye a la Asamblea Nacional la facultad de “tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes”, así como “atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.”⁹

En ese artículo están contenidos dos aspectos que es necesario resaltar: por un lado, que solo a través de la ley expedida por el máximo órgano legislativo del Estado se pueden tipificar conductas o faltas ante las cuales se puede ejercer el *ius puniendi* del Estado; dicho de otra manera, en ninguna disposición jurídica de rango inferior a la ley se pueden tipificar conductas susceptibles de ser sancionadas penal o administrativamente.

Por otro lado, el hecho de que solo por la misma vía legislativa se pueden atribuir competencias a los gobiernos locales, entre las que se encuentran algunas relacionadas con el ejercicio de potestades sancionadoras en materia ambiental, y responsabilidades y deberes en cuanto a la protección de los derechos de las personas y los de la naturaleza, todo ello vinculado al principio de legalidad-juridicidad como se verá más adelante.

Ahora bien, además de típica, la conducta en virtud de la cual se puede sancionar a una persona debe ser anterior a los hechos y debe tener relacionada una sanción concreta, tal como se dispone en el artículo 76, numeral 3 del texto constitucional: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley.”

⁸ Véase NÚÑEZ TORRES, Kenia, “La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador”, *Revista San Gregorio* No. 33/2019, pp. 158- 168.

⁹ El texto del art. 132, en su parte pertinente, dispone además que la AN aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la AN que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones; solo por ley se podrá regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; asimismo es función de la AN tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

En cualquier caso, tanto la atribución de responsabilidad como la sanción aplicada deben ser debidamente motivadas por el ente decisor en su resolución, de lo contrario podrían ser anuladas por esa causa.¹⁰

Por su parte el COAd tiene una perspectiva más amplia del principio de legalidad entendido como consustancial e inherente al Estado de Derecho,¹¹ primero porque no utiliza esa denominación tradicional de legalidad, sino la de juridicidad,¹² y segundo porque no se limita a la Constitución y la ley, sino que se extiende más allá de ellas, y comprende el respeto a “la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios [y] a la jurisprudencia aplicable”¹³ en la actuación de los órganos de la Administración pública, lo que coincide con el principio del mismo nombre referido en el capítulo 1 de esta investigación.

En términos de principios, el COAd establece una distinción entre aquellos que rigen de manera general para toda la actividad de los órganos de la administración pública (eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, evaluación, juridicidad, responsabilidad, proporcionalidad y buena fe),¹⁴ los principios de la Administración pública en relación con las personas (interdicción de la arbitrariedad, imparcialidad e independencia, control, ética y probidad, seguridad jurídica y confianza legítima, racionalidad y protección de la intimidad)¹⁵ y los principios de las relaciones entre las administraciones públicas (lealtad institucional, corresponsabilidad y complementariedad, subsidiariedad y colaboración).¹⁶

Esos principios aplican para toda actuación que realice la Administración pública, incluido el procedimiento administrativo sancionador previsto en los artículos 244 al 260, mismo que debe seguirse en los casos de infracciones de las normas administrativas que reglamentan los vertidos de aguas residuales, y que constituye una de las garantías para prevenir y sancionar las violaciones al derecho al agua de las personas, o de los derechos de la naturaleza reconocidos también en el texto constitucional.

¹⁰ CE, Art. 76.7. l). l). 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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

¹¹ ARROLLO BALTÁN, Lenin E, *et. al.* “Una mirada al principio de legalidad: A partir de la constitucionalización del derecho penal ecuatoriano” *Dominio de la Ciencia* No. 3/2018, pp. 466- 491.

¹² En los arts 14, 18 y 20.

¹³ COAd, Art. 14. Principio de juridicidad. La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código.

¹⁴ Arts. 2- 18.

¹⁵ Arts. 19- 24.

¹⁶ Arts. 25- 28.

De ello se deriva la idea inicial de que el agua no es solo un recurso natural que deba ser protegido por sí mismo, sino que su especial consideración como derecho humano fundamental proviene de su relación con la vida en todas sus formas, y con el hecho de constituir un elemento de disputa en diversos escenarios en razón de su utilización con fines mercantilistas, lo que ha dado lugar a no pocos conflictos sociales y jurídicos en el país entre los movimientos indígenas, ambientalistas defensores de la naturaleza y el Estado.¹⁷

Para evitar la utilización del agua como un bien de carácter económico, cuyo uso, aprovechamiento y comercialización la convierten en un negocio muy lucrativo, en la CE se reconoce como un derecho fundamental de las personas, con todo lo que ello implica desde el punto de vista de la responsabilidad del Estado para asegurar su goce efectivo, a la vez que es uno de los elementos del ambiente y la naturaleza que deben ser protegidos como parte de los derechos reconocidos a esta última.

En síntesis, la especial protección del agua que asegura el texto constitucional y que constituye obligación de la Administración pública se justifica por ser un derecho fundamental de las personas, y por ser parte de otro sujeto de derechos como lo es la naturaleza.

Características de la potestad sancionadora de la Administración pública en materia de vertido de aguas residuales en el Ecuador

Según lo explicado hasta aquí, dada la diversidad de entes con competencia en materia de protección de los derechos de la naturaleza a través del uso y aprovechamiento del agua, y de la tutela del derecho fundamental del acceso al agua reconocido a las personas en el texto constitucional vigente, y el diagnóstico del ARCA respecto a que el vertido de aguas residuales no tratadas a las fuentes o zonas de recarga constituyen la causa principal de su contaminación y una violación patente de los derechos de la naturaleza y de las personas, en este epígrafe se analizan los aspectos esenciales de la potestad sancionadora en materia de prevención, control y sanción de los vertidos de aguas residuales no tratadas.

El estudio del tema abarca cuatro aspectos básicos que se relacionan directamente con el principio de legalidad-juridicidad; es decir, autoridades competentes, infracciones tipificadas, procedimiento a seguir y sanciones aplicables. Su examen de conjunto permitirá tener un cuadro completo del problema objeto de investigación, y avanzar en algunas insuficiencias normativas e institucionales que serán expuestas oportunamente en cada uno de esos aspectos en torno a los cuales se configura la potestad sancionadora de la Administración pública.

¹⁷ En la CCE se han presentado varios recursos de inconstitucionalidad consulta de normas sobre el COAm, la LORHUAA y su reglamento. Por ejemplo, la Acción Pública de Inconstitucionalidad de la causa No. 0045-15-IN, Caso No. 0045-15-IN, de 17/9/2015 que impugnó gran parte del Reglamento a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua; la Acción Pública de Inconstitucionalidad de la causa No. 0022-18-IN, Caso No. 0022-18-IN de 3/4/2019 que impugnó los artículos del COAm 104 numeral 7, 121, 184 y 320, este último relativo a la omisión de tipificar conductas infractoras.

En ese contexto conviene recordar lo expresado por CALVO CHARRO, cuando señala que “las sanciones administrativas son herramientas que utiliza el ordenamiento jurídico administrativo para respetar y hacer valer las normas ambientales, a través de la opresión administrativa que se ejerce.”¹⁸ De esa manera, la existencia de las sanciones se asocia a un fin específico como es la protección del ambiente y la naturaleza, entendidos en ambos casos como un interés público digno de tutela jurídica.¹⁹

Esas sanciones pueden entenderse como una de las garantías que asegura el respeto y tutela de los derechos de la naturaleza a través del agua y el derecho fundamental de las personas de acceder al agua en la cantidad y con la calidad necesaria para satisfacer sus necesidades básicas.

Sin embargo, la existencia legal de dichas sanciones por sí misma no asegura su eficacia, bajo el supuesto de que la mera existencia de una probabilidad de ser sancionado no es suficiente para disuadir los comportamientos humanos contrarios a Derecho. Más allá de esa apreciación básica, las medidas sancionatorias tienen lugar cuando ya se ha producido el daño a las fuentes de agua o zonas de recarga, o se ha materializado la infracción de las normas vigentes aunque el daño sea potencial o no se haya verificado en una relación causa-efecto, por lo que en la mayoría de los casos se inhibe la función preventiva y la sanción no siempre contribuye a reparar el daño causado, sobre todo cuando por su gravedad puede tomar un largo período de restauración natural o con ayuda de la intervención humana.

No obstante, algunos autores optimistas consideran que la sanción aplicada podría “hacer desviar la voluntad de un posible infractor de cometer una lesión a los bienes ambientales”;²⁰ ello puede ser cierto respecto de futuros infractores, pero el daño causado por el infractor sancionado no siempre es reparado o reparable con las sanciones aplicadas, y la propia sanción puede que no tenga la influencia que suele atribuirse como factor de persuasión ante futuros infractores, especialmente si se mira desde la perspectiva del *bad man*, el agente que prefiere correr el riesgo de la sanción si el beneficio de la infracción es más rentable comparada con la no infracción.²¹

¹⁸ CALVO CHARRO, María, *Sanciones Medioambientales*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 22.

¹⁹ ROMERO OSEGUERA, Diego José, “La función social del Derecho ambiental: implementación de plantas de tratamiento de aguas residuales en las industrias de Guayaquil”, en AA.VV, *Funciones y problemas sociales del conocimiento. Miradas desde la Educación, el Derecho y la Comunicación*, Dirección de Publicaciones, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, 2017, pp. 27- 41.

²⁰ LOZANO CUTANDA, Blanca, “Ley 9/2018. Análisis a las modificaciones de Ley de Evaluación Ambiental”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, No. 86/2019, p. 81 pp. 72- 95.

²¹ Esta es la idea central de una tesis propia del realismo jurídico norteamericano, según la cual el Derecho puede ser visto desde el punto de vista del “hombre malo”, o del “mal hombre sobre el derecho”, aquel que calcula el posible riesgo de violar la ley frente a los beneficios que puede suponer, más la probabilidad de que no sea descubierto, juzgado y sancionado. En palabras del propio O. W. HOLMES, juez de la Corte Suprema de Estados Unidos: “If you want to know the law and nothing else, you must look at it as a bad man, who cares only for the material consequences

Análisis del marco institucional actual

Establecer un mapa general de las instituciones y entidades públicas con competencia en materia de aguas desde el punto de vista de su regulación y control es sumamente complejo, porque en ese ámbito se superponen diferentes instancias de gobierno, por un lado, y por otro autoridades como competencia en diferentes materias que tienen, además, facultades y atribuciones con respecto al agua y el control de vertidos de aguas residuales, tanto en el ámbito del control de su uso y aprovechamiento como en su calidad, así como en la aplicación de sanciones como consecuencia de infracciones a las normas vigentes.

En un diagnóstico previo a la entrada de la vigente LORHUAA elaborado por la CEPAL, se señalaba que existía “un sistema legal e institucional complejo y desarticulado con traslapes y vacíos funcionales y sin una clara asignación de responsabilidades; conflictos entre entidades estatales y grupos interesados.”²²

En este análisis se discute hasta qué punto el marco institucional vigente en materia de uso, aprovechamiento, regulación y control de agua y ejercicio de potestades sancionatorias es coherente y unívoco respecto de cada uno de esos criterios relacionados con el agua. Sin embargo, conviene precisar antes de entrar en detalles, que tanto el régimen jurídico ya analizado como el marco institucional tienen dos funciones básicas: por un lado, una función preventiva y de control, y por otro una función represiva o sancionatoria, para lo cual aplican indistintamente instrumentos de regulación e instrumentos económicos de gestión ambiental.

Si bien la primera función, la de prevención, en principio debe ser cumplida por cualquiera de los entes con competencia en materia ambiental, la segunda debería estar reservada a una única autoridad en la cual debe recaer el ejercicio del *ius puniendi* que se expresa a través de la potestad sancionadora de la Administración pública, algo que no sucede en el caso de la potestad sancionadora por vertidos de aguas residuales contaminantes en las fuentes de agua y zonas de recarga.

En materia de ambiente y protección de los derechos de la naturaleza, la autoridad nacional es el MdA, creado en año 1996 con el propósito de “crear una instancia con poder de decisión y ejecución para establecer y aplicar normas de protección ecológica en todo el hábitat nacional.”²³ Con ese mismo estatus fue ratificado en el COAm, donde se le asigna como responsabilidad general la de “rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.”²⁴

which such knowledge enables him to predict, not as a good one, who finds his reasons for conduct, whether inside the law or outside of it, in the vaguer sanctions of conscience.” Véase “The path of the law”, *Harvard Law Review* No. 457/1897, p. 7.

²² Véase CEPAL, *La gobernabilidad de la gestión del agua en Ecuador*, op. cit. p. v.

²³ Decreto Ejecutivo No. 195-A. Creación del Ministerio del Ambiente. R. O. de 4/10/1996. Considerando tercero.

²⁴ Art. 23. Autoridad Ambiental Nacional. El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y

Como autoridad nacional ambiental al MdA, con respecto a los daños ambientales, le corresponden diversas funciones como la de “diseñar los mecanismos de reparación integral de los daños ambientales [y] controlar el cumplimiento de las medidas de reparación implementadas”; entre los recursos ambientales que debe proteger el MdA se encuentran las aguas en su sentido más general y en cualquier estado o lugar donde se encuentren, excepto las aguas del mar territorial y la zona económica exclusiva que no entran dentro de su competencia.

Por lo que se refiera al segundo aspecto de la presente investigación, la potestad sancionadora, al MdA le corresponde la doble función de “ejercer la potestad sancionatoria en el ámbito de su competencia”, así como “conocer y resolver los recursos administrativos que se interpongan respecto de las resoluciones de los órganos desconcentrados”²⁵ que son en este caso las direcciones provinciales del ambiente que existen en cada una de las provincias del país.

Entre esas competencias se encuentran “el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, el agua y el suelo”,²⁶ por lo que puede afirmarse que la potestad sancionatoria de la Administración pública en materia de vertidos de aguas residuales puede ser ejercida por la autoridad ambiental nacional a través de sus órganos desconcentrados, y mediante recursos administrativos hasta la máxima autoridad del ministerio.

También tienen competencia en materia de uso y aprovechamiento del agua, regulación, control y sanción de los vertidos de aguas residuales contaminantes los GAD, a los que les corresponde por mandato constitucional y de manera exclusiva, ejecutar obras en cuencas y micro cuencas y la gestión ambiental;²⁷ por su parte el COAm le faculta para “controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido”²⁸ en el ámbito de sus competencias exclusivas o concurrentes.

coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

²⁵ Art. 24. Atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional. La Autoridad Ambiental Nacional tendrá las siguientes atribuciones: 13. Emitir lineamientos y criterios, así como diseñar los mecanismos de reparación integral de los daños ambientales, así como controlar el cumplimiento de las medidas de reparación implementadas. 17. Ejercer la potestad sancionatoria y la jurisdicción coactiva en el ámbito de su competencia, así como conocer y resolver los recursos administrativos que se interpongan respecto de las resoluciones de los órganos desconcentrados.

²⁶ Art. 191. Del monitoreo de la calidad del aire, agua y suelo. La Autoridad Ambiental Nacional o el Gobierno Autónomo Descentralizado competente, en coordinación con las demás autoridades competentes, según corresponda, realizarán el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, agua y suelo, de conformidad con las normas reglamentarias y técnicas que se expidan para el efecto.

²⁷ CE. Art. 263. Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.

²⁸ COAm. Art. 26. Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales en materia ambiental. En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes

Asimismo, el COOTAD define como funciones del GADp la de “fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego...”;²⁹ y como competencia exclusiva la gestión ambiental provincial.³⁰ En todos los casos se trata de competencias que directa o indirectamente pueden ejercer respecto al uso y aprovechamiento del agua, así como en su regulación, control y sanción de las infracciones en que incurran los administrados.

Por lo que respecta a los GAD municipales también la Constitución como los demás cuerpos legales les atribuyen funciones y competencias en materia ambiental en general, y en particular sobre el agua; entre ellos prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales, así como otras relacionadas con la regulación, prevención y uso de diferentes fuentes de aguas que pueden ser contaminadas por la actividad humana.³¹

El COAm defiende entre las funciones ambientales de los referidos gobiernos locales la de “generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales” cuando se haya delegado esa competencia, así como la de “controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido...”;³² según las normas

corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales las siguientes facultades, que ejercerán en las áreas rurales de su respectiva circunscripción territorial, en concordancia con las políticas y normas emitidas por la Autoridad Ambiental Nacional: 8. Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido.

²⁹ Art. 41. *Funciones*. Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes: Fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego...

³⁰ Art. 42. Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen: d) La gestión ambiental provincial.

³¹ CE. 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. 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

³² Art. 27. En el marco de sus competencias ambientales exclusivas y concurrentes corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales el ejercicio de las siguientes facultades, en concordancia con las políticas y normas emitidas por los Gobiernos Autónomos Provinciales y la Autoridad Ambiental Nacional: 9. Generar normas y procedimientos para prevenir, evitar, reparar, controlar y sancionar la contaminación y daños ambientales, una vez que el Gobierno Autónomo Descentralizado se haya acreditado ante el Sistema Único de Manejo Ambiental. 10. Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación

comentadas, también los GAD municipales pueden ejercer potestad sancionatoria en materia de vertidos de aguas residuales y contaminación de las aguas, además de potestad normativa para establecer y ejecutar sanciones ambientales dentro de sus competencias.

Finalmente, el COOTAD también atribuye funciones en materia ambiental especialmente relativas al uso y aprovechamiento del agua, a los GAD municipales, como son las “de regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental” en su territorio”,³³ en tanto les atribuye como competencia exclusiva la de “prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental...”,³⁴ aunque ello no implica el ejercicio de potestades sancionatorias, excepto cuando las haya recibido por delegación de la autoridad nacional competente, según lo dispone el artículo 27 del COAm ya comentado.

Precisamente en ejercicio de esas competencias los GADm son los responsables de emitir las ordenanzas respectivas para regular la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, así como establecer las infracciones y sanciones en que puedan incurrir los administrados en cuanto al vertido de aguas residuales contaminantes a las fuentes o zonas de recarga, depósitos de agua natural o al alcantarillado sanitario o pluvial, como puede apreciarse en las ordenanzas de los GADm del Cantón Atacames, del Cantón Manta y del Cantón Santa Elena.

Sobre las infracciones tipificadas, las sanciones aplicables en ejercicio de la potestad sancionadora y los principios que deben regir el procedimiento administrativo sancionatorio, de acuerdo a lo previsto en las referidas ordenanzas se hablará más adelante en el apartado correspondiente. También tiene competencias en relación con el agua como derecho fundamental de las personas el Ministerio de Salud atribuidas por la Ley Orgánica de Salud,³⁵ aunque limitadas, de conformidad con el contenido esencial de tal derecho, al control de la calidad de agua potable para consumo humano, respecto de lo cual tiene facultades para “regular, planificar, ejecutar, vigilar e informar a la población sobre actividades de salud concernientes a la calidad del agua, aire y suelo; y, promocionar espacios y ambientes saludables, en coordinación con los organismos seccionales y otros competentes.”

La propia ley contiene normas relativas a diversos otros aspectos que han sido posteriormente regulados en leyes especiales, como la declaración de “prioridad nacional y

de normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire y ruido...15. Establecer y ejecutar sanciones por infracciones ambientales dentro de sus competencias.

³³ Art. 54. Funciones. Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales.

³⁴ Art. 55. Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal: d) 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.

³⁵ Ley Orgánica de Salud. R. O de 22/12/2006, con reformas de 2017.

utilidad pública del agua para consumo humano”³⁶ y la obligación del Estado de “dotar a la población de sistemas de alcantarillado sanitario, pluvial y otros de disposición de excretas y aguas servidas que no afecten a la salud individual, colectiva y al ambiente; así como de sistemas de tratamiento de aguas servidas.”³⁷

Corresponde en esta parte analizar la ley especial en materia de uso y aprovechamiento del agua, es decir, la LORHUAA, misma que establece la autoridad única del agua, tipifica las conductas infractoras en materia de vertidos de aguas residuales y el procedimiento a seguir para la determinación de la infracción concreta, la responsabilidad del sujeto infractor y las sanciones aplicables. La ley define a la autoridad única del agua como “la entidad que dirige el sistema nacional estratégico del agua” como una “persona jurídica de derecho público” cuyo titular es designado por el presidente de la República.

Como tal autoridad única del agua fue creada, antes de la entrada en vigencia de la ley comentada, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA),³⁸ a la cual corresponde como competencia dirigir el sistema nacional estratégico del agua y principal “ejercer la rectoría y ejecutar las políticas públicas relativas a la gestión integral e integrada de los recursos hídricos; y, dar seguimiento a su cumplimiento.”³⁹

Sin embargo, a los efectos de la presente investigación resulta de interés especial una entidad adscrita a la SENAGUA como lo es la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), también creada con anterioridad⁴⁰ a la entrada en vigencia de la LORHUAA. La ley define en su artículo 21 a la ARCA como un “organismo de derecho público, de carácter técnico-administrativo, adscrito a la Autoridad Única del Agua, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera, con patrimonio propio y jurisdicción nacional.”

³⁶ Art. 6. Es responsabilidad del Ministerio de Salud Pública: 15. Regular, planificar, ejecutar, vigilar e informar a la población sobre actividades de salud concernientes a la calidad del agua, aire y suelo; y, promocionar espacios y ambientes saludables, en coordinación con los organismos seccionales y otros competentes...

³⁷ Art. 102. Es responsabilidad del Estado, a través de los municipios del país y en coordinación con las respectivas instituciones públicas, dotar a la población de sistemas de alcantarillado sanitario, pluvial y otros de disposición de excretas y aguas servidas que no afecten a la salud individual, colectiva y al ambiente; así como de sistemas de tratamiento de aguas servidas. Art. 103. Se prohíbe a toda persona, natural o jurídica, descargar o depositar aguas servidas y residuales, sin el tratamiento apropiado, conforme lo disponga en el reglamento correspondiente, en ríos, mares, canales, quebradas, lagunas, lagos y otros sitios similares. Se prohíbe también su uso en la cría de animales o actividades agropecuarias.

³⁸ Creada por Decreto Ejecutivo No. 1088 de 15/5/2008. R. O. de 27/5/2008.

³⁹ Art. 17. La Autoridad Única del Agua. Es la entidad que dirige el sistema nacional estratégico del agua, es persona jurídica de derecho público. Su titular será designado por la Presidenta o el Presidente de la República y tendrá rango de ministra o ministro de Estado. Es responsable de la rectoría, planificación y gestión de los recursos hídricos. Su gestión será desconcentrada en el territorio.

⁴⁰ Decreto 310 de 2014. R. O. de 30/4/2014. Creación de la Agencia de Regulación y Control del Agua, ARCA.

Su función consiste en ejercer la “regulación y control de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, de la cantidad y calidad de agua en sus fuentes y zonas de recarga, calidad de los servicios públicos relacionados al sector agua y en todos los usos, aprovechamientos y destinos del agua.”

A la ARCA se le atribuyen tres de las potestades clásicas de la Administración pública; por un lado la *potestad normativa*, mediante cuyo ejercicio puede “dictar, establecer y controlar el cumplimiento de las normas técnicas sectoriales y parámetros para regular el nivel técnico de la gestión del agua, de conformidad con las políticas nacionales”; por otro la *potestad sancionadora*, en virtud de la cual está facultada para “controlar y sancionar el incumplimiento de las regulaciones nacionales, de acuerdo con procesos técnicos diseñados para el efecto e informar a las autoridades competentes del incumplimiento de la normativa”, así como imponer multas y ejercer la jurisdicción coactiva para su recaudación”; pero también le corresponde ejercer la facultad de auto tutela, en uso de la cual puede “dictar las normas necesarias para el ejercicio de sus competencias.”⁴¹

Además de las infracciones administrativas en que pueden incurrir las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas y las sanciones previstas para ello en las leyes comentadas, en el Código Orgánico Integral Penal⁴² (COIP), como último recurso aplicable a las afectaciones más graves a los derechos de las personas o de la naturaleza, se sanciona penalmente la contaminación de las aguas. Efectivamente, en su artículo 251 se tipifican los delitos contra las aguas que se imputará a “la persona que, contraviniendo la normativa vigente, contamine, deseeque o altere los cuerpos de agua, vertientes, fuentes, caudales ecológicos, aguas naturales afloradas o subterráneas de las cuencas hidrográficas y en general los recursos hidrobiológicos o realice descargas en el mar provocando daños graves”.⁴³

Como puede apreciarse, en el Ecuador existen diversos organismos y entes de la Administración pública con funciones y potestades en relación el uso y aprovechamiento del agua, así como para su protección como sujeto de derecho y para asegurar el goce efectivo del derecho fundamental al agua reconocido en el texto constitucional. También son varias las que pueden ejercerla potestad sancionadora en materia de protección de las aguas e infracciones relacionadas con su contaminación a través del vertido de aguas no tratadas, cada una en el ámbito de su competencia.

Sin embargo, como ha reconocido la propia ARCA en un diagnóstico reciente, siguen siendo problemas graves en el país “la existencia de contaminación en las fuentes superficiales y subterráneas originadas por desechos sólidos y descarga de agua residual; así como, la ausencia de acciones para proteger cuencas, [las cuales] inciden en la disminución

⁴¹ Art. 23. Ver el texto completo en el Anexo 1.

⁴² R. O. de 10/10/2014.

⁴³ La sanción aplicable es de privación de libertad de tres a cinco años. e impondrá el máximo de la pena si la infracción es perpetrada en un espacio del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o si la infracción es perpetrada con ánimo de lucro o con métodos, instrumentos o medios que resulten en daños extensos y permanentes.

de la calidad y cantidad de agua para consumo humano y por ende se ve afectada la disponibilidad de fuentes para la obtención de agua segura para consumo de la población.”⁴⁴

A partir de esa apreciación de la entidad rectora en materia de determinación de infracciones por vertidos de aguas residuales contaminantes las fuentes o zonas de recarga de agua, se puede suponer que la existencia de diversidad de entidades controladoras no es suficiente para que se cumplan los objetivos de la prevención previstos en el artículo 79 de la LORHUAA, entre los que se encuentra “prohibir, prevenir, controlar y sancionar la contaminación de las aguas mediante vertidos o depósito de desechos sólidos, líquidos y gaseosos; compuestos orgánicos, inorgánicos o cualquier otra sustancia tóxica que alteren la calidad del agua o afecten la salud humana, la fauna, flora y el equilibrio de la vida.”⁴⁵

Marco normativo y los sujetos alcanzados por la potestad sancionadora de la Administración pública en materia de vertido de aguas residuales

La potestad sancionadora consiste en la facultad de imponer sanciones administrativas cuando se verifica una infracción típica prevista en la ley; para que ello sea posible debe existir una autoridad competente para ejercer la potestad sancionadora, unos sujetos sometidos legalmente a dicha potestad de los que se hablará más adelante, unas infracciones tipificadas en la ley, y un procedimiento previo a la aplicación de las sanciones donde debe determinarse la responsabilidad del presunto infractor y la sanción a aplicar de entre las previstas para el caso concreto.

Los presupuestos identificados como necesarios para el ejercicio de la potestad sancionadora constituyen su marco legal, y dentro de él se inserta el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública ecuatoriana en materia de prevención, regulación, control y sanción por vertido de aguas residuales contaminantes; como lo que define el marco legal no es la materia sobre la que se ejerce aquella potestad, sino las reglas y principios que rigen su ejercicio, se puede afirmar que en Ecuador el marco normativo para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de prevención, control y sanción del vertido de aguas residuales, es el mismo que para cualquier otro conjunto de relaciones jurídicas en las cuales la Administración pública ejerce sus potestades.

Ello es especialmente cierto en el caso de los fundamentos constitucionales y legales para el ejercicio de dicha potestad, que son comunes a tanto a los entes de la Administración pública nacional como a los de las administraciones locales, y como tal se encuentran en la Constitución vigente y en el resto del ordenamiento jurídico administrativo; su función es precisamente establecer los límites dentro de los cuales debe ser ejercida la potestad sancionadora, puesto que debe tenerse siempre presente un punto de equilibrio entre la satisfacción del interés público y los derechos de las personas.

⁴⁴ ARCA. *Agenda Regulatoria 2019*, p. 5. Disp. http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/1._agenda_regulatoria_2019_sf.pdf. F. c. 8/7/2019.

⁴⁵ Art. 79. Ver el texto completo en el Anexo 1.

Una cuestión distinta es, por cierto, la distribución territorial y material de las competencias, donde por un lado existen instituciones públicas nacionales con competencia exclusiva en materia de prevención, regulación, control y aplicación de sanciones en materia de vertidos de aguas residuales contaminantes, y por otro instituciones públicas locales que tienen diversas competencias, entre ellas la referidas a la prevención y control de vertido de aguas residuales, especialmente de aguas de origen doméstico, y la protección del ambiente en general, aunque no en todos los casos pueden ejercer la potestad sancionadora como se verá más adelante.

En primer lugar, la máxima responsabilidad por la protección de las aguas y, consecuentemente, la prevención, regulación y control de los vertidos de aguas residuales contaminantes corresponde al Estado; para su ejercicio esa responsabilidad es delegada en diversas instancias de la Administración pública por mandato expreso de la CE, particularmente en la autoridad única del agua, como se dispone en el artículo 318 constitucional: “el Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación.”

Para el ejercicio de sus funciones la autoridad única del agua, como responsable directa de la política estatal relativa a dicho recurso natural estratégico, debe actuar de conformidad con lo dispuesto en el COAd, disposición común a todos los entes de la Administración pública ecuatoriana, el COAm en lo que se refiere a la interacción de los recursos hídricos con el resto de los recursos naturales y ecosistemas, el régimen institucional en materia ambiental, el patrimonio natural, los parámetros de calidad ambiental, las políticas relativas al cambio climático, la gestión y manejo de la zona marino costera, los incentivos ambientales y las normas sobre la reparación integral de daños ambientales y régimen sancionador.⁴⁶

En cuanto a la distribución de competencias entre los diferentes entes de la Administración pública a nivel nacional y de los GAD hay que atenerse, además de lo dispuesto en el Título V de la Constitución sobre el régimen de competencias, a lo establecido en el COOTAD, mismo que atribuye a los referidos gobiernos autónomos descentralizados competencias en materia ambiental y en particular en relación con el agua de uso doméstico en el caso de los GADm, y en la destinada para riego en el caso de los GADp.

Finalmente, el régimen jurídico especial sobre el control de vertidos de aguas residuales está configurado en la LORHUAA y su Reglamento, por lo que se refiere al uso y aprovechamiento del agua para uso doméstico, agropecuario e industrial general; en tanto para la actividad relacionada con los hidrocarburos es de aplicación el Reglamento Ambiental de Actividades Hidrocarburíferas.⁴⁷

⁴⁶ Esos son los 7 libros en que se divide el COAm.

⁴⁷ Decreto Ejecutivo No. 1215. R. O. de 12/2/2001.

En el artículo 1 del Reglamento de la LORHUAA se definen las instituciones con competencia en la materia, mismas que integran el Sistema Nacional Estratégico del Agua: la Autoridad Única del Agua, quien lo dirige; el Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua; los Ministerios de Agricultura, Salud y Ambiente, y los demás que se dispongan por Decreto Ejecutivo; la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), adscrita a la Autoridad Única del Agua; los GAD y los Consejos de Cuenca.

Sin embargo, solo el MdA, los gobiernos autónomos descentralizados,⁴⁸ Autoridad Única del Agua y la Agencia de Regulación y Control del Agua ejercen la potestad sancionadora en materia de vertidos de aguas residuales.⁴⁹ Es de señalar, además, que en el caso de que las infracciones relacionadas con el vertido de aguas residuales contaminantes que constituyan delitos o faltas tipificadas como tales en el COIP serán competencia de los tribunales de justicia, quienes también ejercen el *ius puniendi* del Estado a través del procedimiento penal y la aplicación de sanciones más graves que las que puede imponer la Administración pública.⁵⁰

En su conjunto las disposiciones jurídicas mencionadas constituyen el marco jurídico ordenador del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública ecuatoriana en materia prevención, regulación y control del vertido de aguas residuales a las fuentes naturales, en donde además se establecen las competencias institucionales, la materia sobre las que recaen y la formas concretas para su ejercicio ante las infracciones de los diferentes sujetos que caen bajo el imperio de los dispuesto en los referido cuerpos legales.

Ese marco jurídico, como puede apreciarse es bastante reciente, en su integridad posterior a la CE vigente desde 2008, razón por la cual está imbuido de las concepciones ambientalistas del constitucionalismo latinoamericano más reciente, y especialmente por la consideración de la naturaleza como sujeto de derecho y las amplias responsabili-

⁴⁸ COAm. Art. 299. Los GADs ejercerán la potestad sancionadora ambiental en el ámbito de su circunscripción territorial y competencias, de conformidad con las disposiciones establecidas en este Código. El GADm tendrá la potestad para sancionar las infracciones administrativas relativas al manejo responsable de la fauna urbana y las disposiciones emitidas sobre arbolado urbano.

⁴⁹ LORHUAA. Art. 149. El conocimiento y sanción de las infracciones a las disposiciones de esta Ley o su Reglamento, siempre que el acto no constituya delito o contravención, son competencia de la Autoridad Única del Agua y de la Agencia de Regulación y Control, en la forma establecida en esta Ley y en su Reglamento. En aquellas infracciones que de conformidad con esta Ley deban ser determinadas por la Autoridad Ambiental Nacional o por la Autoridad Nacional de Salud, se requerirá su resolución en firme, en el procedimiento administrativo común, antes de dictar la sanción por parte de la Autoridad Única del Agua o la Agencia de Regulación y Control, según corresponda.

⁵⁰ COIP. Art. 251. La persona que contraviniendo la normativa vigente, contamine, deseeque o altere los cuerpos de agua, vertientes, fuentes, caudales ecológicos, aguas naturales afloradas o subterráneas de las cuencas hidrográficas y en general los recursos hidrobiológicos o realice descargas en el mar provocando daños graves, será sancionada con una pena privativa de libertad de tres a cinco años. Se impondrá el máximo de la pena si la infracción es perpetrada en un espacio del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o si la infracción es perpetrada con ánimo de lucro o con métodos, instrumentos o medios que resulten en daños extensos y permanentes.

dades y obligaciones atribuidas al Estado en materia ambiental. Por lo que se refiere concretamente a la prevención, regulación y control del vertido de aguas residuales es preciso distinguir entre las normas propiamente ambientales como el COAm y la LORHUAA, y las normas de otro carácter que tienen incidencia en la materia en cuanto a las competencias para ejercerla potestad sancionadora, como es el caso específico del COOTAD.

Respecto de las primera debe señalarse que constituyen un punto importante en la construcción técnica y sistemática del ordenamiento jurídico nacional en materia ambiental, con una considerable reducción de la dispersión legislativa y la superposición de normas y autoridades que tradicionalmente ha imperado en la materia, donde existía la paradoja de más de un ente competente en un tema concreto, por un lado, y por otros temas concretos respecto de los cuales ningún ente tenía competencia.

Para constar la reducción de la dispersión legislativa anterior a la unidad actual solo hay que revisar las cláusulas derogatorias de del COAm⁵¹ y la LORHUAA.⁵²

Ahora bien, la reducción en términos cuantitativos, si bien tiene un alto valor comparado con la dispersión anterior, no se traduce necesariamente en una eliminación de ciertas superposiciones normativas e institucionales, como es el caso de la diversidad de entes con competencia en materia de prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes, donde además de los entes nacionales como el MdA, la Autoridad Única del Agua y la ARCA, están los GAD a todos los niveles.

Tal divergencia de autoridades no es necesariamente una característica negativa del marco normativo vigente, por cuanto es normal la distribución de funciones entre las diferentes administraciones públicas; sin embargo, se vuelve compleja y superpuesta cuando se toma en cuenta que sobre un mismo bien objeto de protección jurídica diversas autoridades tienen competencia para su regulación y control, y sobre todo para la aplicación de sanciones administrativas con base en sus propias normas procesales, dado que el

⁵¹ Derogó a: Codificación de la Ley de Gestión Ambiental (1999); Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (2004); Codificación de la Ley que Protege a la Biodiversidad en el Ecuador (2004); Codificación de la Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales (2004); artículos 114, 115, 116 y 149 de la Ley Orgánica de la Salud (2006) y la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981).

⁵² Derogó a: Decreto Legislativo de Creación del Centro de Reconvención Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958); Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (1965); Ley de Creación de la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (1965); Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (1966); Ley de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado (1979); Ley de Creación de la Comisión de Desarrollo para Chone, Flavio Alfaro, El Carmen, Pedernales y Sucre (2002); Ley de Desarrollo Hídrico de Manabí (2002); Texto Unificado de la Legislación Secundaria de la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (2003); Codificación de la Ley de Aguas y su Reglamento General de aplicación (2004); Ley de Creación del Consejo de Gestión de Aguas de la Cuenca del Paute (2005); Ley Reformatoria a la Ley No. 075 de Creación de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado de Manta (1994); Ley de Creación de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado EMAPA "Regional la Estantilla" (2000); Título XIII del Libro Segundo del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (2003).

COAd solo establece principios y normas generales subsidiarias de las normas específicas de cada ente con potestad sancionatoria.

Lo ideal sería, en ese contexto, que la competencia solo estuviera atribuida a dos entes públicos: por un lado, a la autoridad Única del Agua con competencia nacional, y por otro a los GAD (a los GADm y parroquiales respecto a la prevención, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes y alcantarillados cuando la fuente de contaminación se encuentra en su jurisdicción, y a los GADp con respecto al agua destinada las actividades agropecuarias dentro de su jurisdicción). Ello con independencia de que otros entes con competencia en la materia puedan ejercer funciones de supervisión y control (Ministerio de Ambiente, de Agricultura y Ganadería, por ejemplo), pero no ejercer la potestad sancionadora como sucede en la actualidad.

Un tratamiento aparte merece el tema de los sujetos sometidos a la potestad sancionadora de la Administración pública ecuatoriana en materia de prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes, respecto de lo cual tiene una incidencia importante la superposición institucional mencionada. Los entes públicos con potestad sancionadora pueden ejercerla sobre diferentes sujetos de Derecho públicos o privados, mismos que están obligados a acogerse al marco normativo vigente en todas sus actuaciones. Dicho de otra manera, si intervienen en relaciones sociales o jurídicas que caen bajo la órbita de los entes competentes en la materia, quedan sometidos a su potestad.

Ahora bien, ¿cuáles son tales sujetos y qué significado tiene el hecho de que estén sometidos a la potestad sancionadora de la Administración pública? Estar sometidos en este contexto, significa ser sujeto pasivo o activo de relaciones jurídicas en el ámbito de las leyes y reglamentos que regulan el uso y aprovechamiento del agua, así como la prevención y control de vertidos de aguas residuales contaminantes. Desde un punto de vista muy general debe señalarse que el sometimiento es al Estado, mismo que dispone del poder público y lo ejerce a través de diferentes instituciones públicas, de manera que quedaría por esclarecer cuáles son las relaciones entre cada una de ellas cuando son competentes sobre una misma materia como el uso y aprovechamiento del agua.

Pudiera pensarse que, como sucedáneo del Estado en la materia, a la Autoridad Única del Agua quedan sometidos todos los demás entes de Derecho público o privado en sus relaciones con el agua como recurso natural en cualquiera de sus posibilidades de uso o aprovechamiento; sin embargo, la existencia de diferentes autoridades competentes en la materia exige dilucidar las relaciones entre ellas y con respecto a los usuarios en general.

Pues bien, a pesar de su nombre la Autoridad única del Agua no es la única competente en materia de prevención, control, regulación y sanción de los vertidos de aguas residuales contaminantes, pero sí es la autoridad última en el ámbito administrativo; es decir, sobre ella no existe ninguna otra autoridad con esas competencias, porque, aunque el MdA también dispone de potestad sancionadora no la puede ejercer sobre aquella autoridad. Algo distinto sucede con los GAD, mismos que si bien tienen potestad sancionadora en materia de prevención, control, regulación y sanción de los vertidos de

aguas residuales contaminantes, también pueden ser objeto de sanciones por parte del MdA o de la Autoridad Única del Agua.

Siendo así, existe una relación de subordinación o sometimiento de los GAD respecto de los entes mencionados, ya que éstos últimos pueden ser sancionados si incurren en alguna infracción de las tipificadas en el COAm o de la LORHUAA.

El ámbito de aplicación de la LORHUAA define claramente quiénes quedan sometidos su potestad sancionadora, ya que en su artículo 2 dispone que dicha ley es de aplicación a “todo el territorio nacional, quedando sujetos a sus normas las personas, nacionales o extranjeras que se encuentren en él.” Por consiguiente, están sujetas a la potestad sancionadora de la Administración pública en materia de prevención, regulación y control vertidos de aguas residuales contaminantes todos los sujetos de Derecho reconocidos en el ordenamiento jurídico, como son “el sector público central y autónomo descentralizado, personas naturales y jurídicas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, que se encuentren permanente o temporalmente en el territorio nacional.”⁵³

Cualquiera de esos sujetos que incurra en las infracciones tipificadas como tales en la legislación vigente respecto a la contaminación de las aguas como consecuencia del vertido de aguas residuales no tratadas, o sin cumplir la normativa técnica vigente al respecto, está sujeto a la potestad sancionadora de la Administración pública, y puede ser, en consecuencia, sancionado a través del procedimiento administrativo sancionador diseñado al efecto, mismo que será analizado más adelante.

Contravenciones en materia de vertido de aguas residuales según el ordenamiento jurídico ecuatoriano

Con funciones preventivas y sancionatorias son varios los entes de la Administración pública ecuatoriana con competencia para aplicar sanciones en materia de vertido de aguas residuales contaminantes de las fuentes de agua o zonas de recarga, como son el MdA, el Ministerio de Salud y los GAD, cada uno en el ámbito de sus competencias;⁵⁴ no obstante, el ente de la Administración pública que tiene como competencia exclusiva (no excluyente), ejercer la potestad sancionatoria en materia de regulación y control del uso y aprovechamiento del agua, así como para sancionar las infracciones en que incurran las personas naturales o jurídicas, es la ARCA tal como está previsto en la LORHUAA.

Por tal razón, el análisis se centra en dicha entidad y eventualmente en las demás que pueden ejercer la referida potestad sancionatoria, aunque en su artículo 149 dispone que cuando las infracciones deban ser determinados por una autoridad distinta (Ministerio de Ambiente o Ministerio de Salud), la autoridad única del agua deberá esperar a la resolución de aquéllas aplicadas de conformidad con el procedimiento administrativo común.⁵⁵

⁵³ Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. R. O. de 12/6/2019, art. 1.

⁵⁴ MARTÍNEZ MOSCOSO, Andrés, *El nuevo marco jurídico en materia ambiental en Ecuador*, op. cit. p. 9.

⁵⁵ Art. 159. Véase texto completo en el anexo 1.

Debe tenerse en cuenta, además de la potestad sancionatoria de la Administración pública, la función de los tribunales respecto de la protección de los derechos de la naturaleza y de las personas como una de las garantías de los derechos humanos. Al ser la naturaleza un sujeto de derechos, desde el punto de vista procesal los derechos que se le atribuyen los artículos 71 y 72 del texto constitucional pueden ser defendidos en juicio ya instancia de parte en aquellos casos en que sea víctima de daños como consecuencia de la acción humana.

En tal sentido, el Código Orgánico General de Procesos⁵⁶ (COGEP) señala a la naturaleza como uno de los sujetos procesales en su artículo 30,⁵⁷ concretamente como una de las partes que pueden intervenir en los procesos que regula dicho cuerpo legal. Se trata en realidad de un sujeto *sui generis* que no puede representarse a sí mismo, ni puede ser demandada o reconvenida, aunque sí se puede demandar en su representación que legalmente es ejercida por la Defensoría del Pueblo,⁵⁸ o por cualquier otro sujeto de derecho como las personas físicas o jurídicas, quienes puede accionar las misas vías que se utilizan para la protección de los derechos humanos de las personas.⁵⁹

Pero también la defensa de los derechos de la naturaleza por la vía judicial puede hacerse de oficio, con la intervención de la Fiscalía en ejercicio de la acción penal pública, cuando la conducta de las personas infractoras reviste tal gravedad que se corresponde con uno de los delitos tipificados como en el COIP. Dicho cuerpo legal contiene un capítulo que protege como bien jurídico el ambiente y la naturaleza o Pacha Mama, entre los que se encuentran los delitos contra las aguas comentado con anterioridad, respecto de los cuales no se puede establecer una distinción clara en relación las infracciones administrativas previstas en las leyes sobre la materia.

Ello, sin embargo, no se limita al ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino que en la doctrina es una idea común, de conformidad con la cual “en realidad nunca se ha establecido una divisoria clara entre ilícitos de gravedad mayor y de gravedad menor y lo que es cierto es que muchas sanciones administrativas son mucho más gravosas que toda una serie de condenas penales para ilícitos muy semejantes.”⁶⁰ Lo más que se puede precisar al

⁵⁶ R. O. de 22/5/2015.

⁵⁷ Art. 30. El sujeto procesal que propone la demanda y aquel contra quien se la intenta son partes en el proceso. La primera se denomina actora y la segunda demandada. Las partes pueden ser: 1. Personas naturales 2. Personas jurídicas. 3. Comunidades, pueblos, nacionalidades o colectivos. 4. La naturaleza.

⁵⁸ Art. 38. La naturaleza podrá ser representada por cualquier persona natural o jurídica, colectividad o por el Defensor del Pueblo, quien además podrá actuar por iniciativa propia. La naturaleza no podrá ser demandada en juicio ni reconvenida. El Defensor del Pueblo responderá conforme con la ley y con este Código.

⁵⁹ Véase VERNAZA ARROYO, Girard David, *Los derechos de la naturaleza...* op. cit. pp. 105 y ss. SUÁREZ, Sofía, “Defendiendo la naturaleza: Retos y obstáculos en la implementación de los derechos de la naturaleza Caso río Vilcabamba”, *Energía y Clima*, CEDA e ILDIS, Quito, 2013.

⁶⁰ ESTEVE PARDO, José, *Lecciones*, op. cit. p. 399.

respecto es que “al poder judicial corresponde como tal, en exclusiva, el ejercicio del *ius puniendi*, entendiendo por tal el referido a ilícitos definidos legalmente como penales (delitos y faltas) [mientras que] la Administración pública le corresponde únicamente la potestad de retribución de ilícitos definidos legalmente como infracciones administrativas.”⁶¹

Las diferencias pueden ser, en síntesis, definidas por cada ordenamiento jurídico en particular.⁶²

En cuanto a las infracciones tipificadas como tales para prevenir y sancionar la contaminación de las aguas por vertidos de aguas residuales hay que atenerse a lo dispuesto en el COAm norma general y la LORHUAA como ley especial, y en las normas técnicas que al efecto dicte el Ministerio de Ambiente o la Autoridad Única del Agua en ejercicio de su potestad normativa.⁶³ En materia de vertidos de aguas residuales el COAm establece una sola infracción, de carácter muy grave, la cual consiste en el “incumplimiento de los límites permisibles sobre vertidos, descargas y emisiones”; y como sanción se prevé la “suspensión temporal de la actividad o del aval oficial de actuación.”⁶⁴

La competencia para conocer, juzgar y sancionar corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional.⁶⁵

Por su parte la LORHUAA prevé tres tipos de infracciones administrativas en materia de recursos hídricos: infracciones leves, infracciones graves e infracciones muy graves.⁶⁶ En materia de vertidos de aguas residuales y contaminación de las fuentes o zonas de recarga de aguas solo se establecen dos infracciones: “verter aguas contaminadas sin tratamiento o sustancias contaminantes en el dominio hídrico público” y “acumular residuos sólidos, escombros, metales pesados o sustancias que puedan contaminar el dominio hídrico público, del suelo o del ambiente, sin observar prescripciones técnicas.”

Como norma técnica se encuentra vigente la *Norma de calidad ambiental y de descarga de efluentes: recurso agua*;⁶⁷ en ella se regulan diversos aspectos como los principios básicos y

⁶¹ PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones*, op. cit. p. 674.

⁶² Véase CARRETERO PÉREZ, Andrés, *Derecho Administrativo*, op. cit. p. 94.

⁶³ LORHUAA. Disposición final segunda. La Autoridad Única del Agua expedirá la normativa que establezca los parámetros técnicos para la evaluación y determinación de las infracciones, sanciones y multas prescritas en esta Ley.

⁶⁴ Art. 318. Las siguientes infracciones se considerarán muy graves y se les aplicará, además de la multa económica, las siguientes: 11. El incumplimiento de los límites permisibles sobre vertidos, descargas y emisiones. Para esta infracción aplicará, según corresponda, la sanción contenida en el numeral 4 del art. 320.

⁶⁵ Art. 311. La Autoridad Ambiental Competente actuará de oficio o por denuncia, para conocer y sancionar las infracciones señaladas en este Código, de conformidad con la normativa que rige estos procedimientos en el sector público.

⁶⁶ Véase Anexo 2.

⁶⁷ Anexo 1 del libro VI del Texto unificado de legislación secundaria del MdA: norma de calidad ambiental y de descarga de efluentes al recurso agua. R. O. de 31/3/2003, con varias reformas,

enfoque general para el control de la contaminación del agua, los criterios de calidad de las aguas para sus distintos usos, los límites permisibles, disposiciones y prohibiciones para las descargas en cuerpos de aguas o sistemas de alcantarillado; los permisos de descarga, los parámetros de monitoreo de las descargas a cuerpos de agua y sistemas de alcantarillado de actividades industriales o productivas, de servicios públicas o privadas y los métodos y procedimientos para determinar parámetros físicos, químicos y biológicos con potencial riesgo de contaminación del agua.⁶⁸

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de la LORHUAA⁶⁹ en su artículo 123, “la tramitación de las infracciones muy graves correrá a cargo de la respectiva Autoridad de cada Demarcación Hidrográfica”;⁷⁰ contra su resolución cabe recurso ante el Secretario del Agua o su delegado.⁷¹ La verificación de las infracciones y aplicación de las sanciones previstas no impide, sin embargo, que la referida autoridad pueda recurrir a la vía judicial para demandar por daños y perjuicios ambientales para obtener la reparación o el pago correspondiente, respectivamente; asimismo, si considera que los hechos podrían ser constitutivos de alguno de los delitos tipificados en el COIP deberá presentar la denuncia ante la fiscalía para que ejerza la acción penal pública.⁷²

De lo explicado hasta aquí se puede deducir que tanto en el COAm como en la LORHUAA existe una muy precaria tipificación de infracciones relacionadas con la protección del agua como recurso natural y como sujeto de derecho: el código no prohíbe que se hagan descargas de aguas residuales o sustancias contaminantes a las fuentes de agua o zonas de recarga, por el contrario, permite que se haga siempre que se cumpla con los

ratificada el Acuerdo Ministerial No. 61/2015 del MdA. R. O. de 4/5/2015.

⁶⁸ Ver texto completo en el Anexo 1.

⁶⁹ R. O de 20/4/2015.

⁷⁰ Las demarcaciones hidrográficas son actuales son: Demarcación Hidrográfica de Mira, Demarcación Hidrográfica de Esmeraldas, Demarcación Hidrográfica de Manabí, Demarcación Hidrográfica de Guayas, Demarcación Hidrográfica de Jubones, Demarcación Hidrográfica de Puyango-Catamayo, Demarcación Hidrográfica de Napo, Demarcación Hidrográfica de Pastaza y Demarcación Hidrográfica de Santiagolas. Acuerdo No. 2010-66 de 18/2/2010 del secretario nacional del Agua. R. O. de 30/3/2010.

⁷¹ Art. 123. Corresponde a la Secretaría del Agua la tramitación de los procedimientos sancionatorios y la resolución final de éstos en los asuntos de su competencia. La tramitación de las infracciones muy graves correrá a cargo de la respectiva Autoridad de cada Demarcación Hidrográfica respecto de la tramitación de infracciones leves y graves correrá a cargo del correspondiente Centro de Atención al Ciudadano. Los recursos contra las resoluciones sancionatorias de la Autoridad de Demarcación Hidrográfica o de los Centros de Atención al Ciudadano se impondrán ante el secretario (a) del Agua o su delegado (a).

⁷² Art. 125. Una vez emitida la sanción, la Autoridad Única del Agua o su delegado (a) podrá presentar la acción civil correspondiente para obtener el pago de los daños y perjuicios de parte de sus responsables. En el mismo plazo y si ello es apropiado jurídicamente, se presentará la denuncia ante la Fiscalía, con el objeto de que se inicien las acciones que sean del caso.

límites previstos en las normas técnicas, límites que debe fijar la autoridad administrativa con base en cálculos científicos.

Dicho de otra manera, los sujetos de Derecho público o privado pueden contaminar las aguas siempre que no excedan los límites previstos, lo cual permite que se violen los derechos de la naturaleza al respeto a su ciclo vital, en este caso el respeto al ciclo hidrológico, lo que puede ocasionar además violaciones al derecho de acceso a agua de calidad y en cantidad suficiente que es reconocido a las personas en la CE.

Algo similar sucede con la LORHUAA, misma que solo establece dos infracciones, ambas graves, respecto al vertido de aguas residuales a las fuentes o zonas de recarga; la primera consiste en “verter aguas contaminadas sin tratamiento”; según la construcción gramatical de la norma, se puede verter agua contaminada si previamente ha sido tratada, lo cual abre la posibilidad de que el agua tratada pero aún con cierto nivel de contaminación pueda ser vertida legalmente a las fuentes de agua limpia o sus zonas de recarga.

No existe por tanto una prohibición expresa de que sean vertidas aguas contaminantes al dominio hídrico público, sino la obligación de realizar su tratamiento antes de devolverlas a dicho dominio, lo que no significa que del tratamiento se obtenga agua con parámetros de calidad aptos para su uso o consumo, pues la norma solo exige que sea tratada, mas no descontaminada.

La segunda infracción tipificada consiste en “acumular residuos sólidos, escombros, metales pesados o sustancias que puedan contaminar el dominio hídrico público, del suelo o del ambiente, sin observar prescripciones técnicas.” En este caso se trata de una presunción de que quien incurre en la infracción tipificada puede contaminar el dominio hídrico público, basado en el principio *in dubio pro natura* previsto en el artículo 396 constitucional, de conformidad con el cual “en caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas”, y en artículo 9.7 del COAm, que contiene el mismo principio.

Aunque se trata en ambos casos de infracciones graves, existe una notable diferencia entre ellas que al parecer no se ajusta al principio de proporcionalidad, por cuanto la primera que causa un daño efectivo al dominio hídrico público y se verifica con la acción u omisión del sujeto, tiene la misma consideración de muy grave que la segunda, que se basa en una presunción o en un peligro potencial que, sin embargo, puede que no se haya materializado aún, o que el sujeto pueda adoptar las medidas pertinentes a tiempo para que el riesgo no se convierta en certeza.

Por tal motivo, y en aplicación del principio de proporcionalidad entre la entidad de la infracción y la gravedad del daño provocado, la segunda infracción tipificada en la ley debiera ser grave y no muy grave, y disponer que se aplique la sanción correspondiente como se verá en el siguiente epígrafe.

Por lo que refiere a la potestad sancionadora en materia de vertidos de aguas residuales por parte de los GADm, sería improcedente analizar las ordenanzas que al respecto han emitido los 221 con que cuenta el país; ello no impide, sin embargo, referirse a las orde-

nanzas de los GADm del Cantón Atacames, del Cantón Manta y del Cantón Santa Elena referidas con anterioridad, pues en su contenido puede apreciarse las contravenciones en que pueden incurrir los administrados dentro de su ámbito de competencias.

Las tres ordenanzas establecer infracciones leves, graves y muy graves (GADm del Cantón Atacames):

- Infracciones leves: impedir el acceso a los funcionarios del GADm a las instalaciones y/o a la información solicitada por los mismos y entorpecer u obstaculizar de algún modo la tarea de inspección, de modo que ésta quede incompleta. GADm del Cantón Manta. Infracciones leves: No remitir en el plazo prescrito, el informe al que se refiere el artículo 35; la falta de mantenimiento de las instalaciones de vertido que dificulten las labores de inspección y no presentar el plano fin de obra en el plazo establecido; efectuar de forma accidental un vertido no autorizado; en general el incumplimiento por parte de los usuarios de cualquiera de las cláusulas contenidas en el Permiso de Vertido, de los preceptos de esta Ordenanza o de sus obligaciones contractuales, que no se encuentren tipificadas en los artículos 107 y 108 de la presente Ordenanza. GADm del Cantón Santa Elena. Infracciones leves: Impedir el acceso a los funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Elena a las instalaciones y/o a la información solicitada por los mismos; entorpecer u obstaculizar de algún modo la tarea de inspección, de modo que ésta quede incompleta y cualquier otro procedimiento que se considere que esté contemplado en la presente ordenanza y la ley vigente.
- Infracciones graves: la reincidencia en faltas leves; omitir en la información, solicitada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal las características de la descarga de vertido, cambios en el proceso que afecten a la misma, localización precisa, fechas de vertido y demás circunstancias que el organismo competente estime de interés; no disponer con las instalaciones y equipos requeridos y/o mantenerlas en condiciones inadecuadas; no contar con la autorización municipal del transporte del efluente industrial, (en caso de que este sea trasladado para su disposición final) y no adoptar las medidas preventivas, correctoras y/o reparadoras que sean necesarias. GADm del Cantón Manta. Infracciones graves: Tergiversar u omitir datos en los documentos que constituyen la solicitud de vertido, el informe periódico o el informe de vertido accidental; sobrepasar los límites estipulados para los vertidos tolerados; no seguir las instrucciones, o no hacer uso, total o parcialmente, de las medidas de seguridad dictadas por la Dirección de Gestión Ambiental del GAD Manta y/o EPAM, para prevenir o hacer frente a las situaciones de emergencia; la resistencia o demora en la instalación, reparación o puesta en funcionamiento, de los elementos correctores o de control y medida, que hubieran sido exigidos en aplicación de la presente Ordenanza; la puesta en funcionamiento de aparatos o instalaciones o prohibidos clausurados; cualquier alteración maliciosa en los aparatos de medida o control de registro; tener los elementos de control y medida averiados o fuera de uso; negar el acceso o entorpecer

la labor de inspección técnica; negarse a facilitar a los inspectores aquella documentación prescrita en el permiso de vertido; negarse a firmar el acta de inspección; no ejecutar la acometida conforme a las instrucciones dadas; construir más acometidas que las autorizadas en el permiso de vertido; en redes separativas, utilizar el conducto de residuales para evacuar aguas pluviales; hacer vertidos a cielo abierto, pozo negro o fosa séptica, existiendo red de alcantarillado público en las inmediaciones; hacer obras en la red de alcantarillado público sin autorización; realizar ampliaciones o modificaciones en las instalaciones existentes, en los procesos, en las materias primas, en la maquinaria, en los sistemas de depuración etc., sin la autorización por parte de la Dirección de Gestión Ambiental del GAD Manta y EPAM, cuando estos cambios puedan producir variaciones cuantitativas o cualitativas en los parámetros de vertido y la reincidencia de tres faltas leves con indistintamente del periodo en que se cometieron. GADm del Cantón Santa Elena. Infracciones graves: La reincidencia en faltas leves; omitir en la información solicitada por el GADm las características de la descarga de vertido, cambios en el proceso que afecten a la misma, localización precisa, fechas de vertido y demás circunstancias que el organismo competente estime de interés; no disponer con las instalaciones y equipos requeridos y/o mantenerlas en condiciones inadecuadas; no contar con la autorización municipal del transporte del efluente industrial, (en caso de que este sea trasladado para su disposición final); no adoptar las medidas preventivas, correctoras y/o reparadoras que sean necesarias y demás afectaciones ambientales que estén contempladas en la ordenanza y en la ley vigente.

- Infracciones muy graves: la reincidencia en faltas graves; realizar o reincidir en la emisión de vertidos prohibidos. GADm del Cantón Manta. Infracciones muy graves: realizar vertidos tipificados como prohibidos en esta Ordenanza; no comunicar de inmediato a la Dirección de Gestión Ambiental del GAD Manta y a la EPAM, la realización de un vertido accidental siempre y cuando éste no cumpla con los límites permisibles establecidos en la presente norma; realizar vertidos a la red de alcantarillado público sin disponer del correspondiente permiso de vertido; en redes separativas, utilizar el conducto de pluviales para evacuar aguas residuales; la comisión de tres faltas graves indistintamente del periodo en el que se cometieron. GADm del Cantón Santa Elena. Infracciones muy graves: La reincidencia en faltas graves; no presentarse para realizar la comparecencia, hecho por el cual se declara en rebeldía al sujeto de control; no presentarse para realizar la comparecencia, hecho por el cual se declarará en rebeldía al sujeto de control; realizar o reincidir vertidos que no estén dentro de los parámetros de la presente ordenanza y la ley vigente.

Adicionalmente la ordenanza del GADm del Cantón Manta establece un tipo de sanciones que denomina ilimitadas,⁷³ mismas que tiene la particularidad de que no están tipifica-

⁷³ GADm del Cantón Manta. Infracciones ilimitadas: realizar vertidos de aguas residuales en cualquier punto que no sea al sistema de alcantarillado público sin autorización previa de la Autori-

das, sino que se dejan como una figura legal abierta que evidentemente es contraria a los principios de legalidad y tipicidad.

Sanciones administrativas en materia de vertido de aguas residuales según el ordenamiento jurídico ecuatoriano

Las infracciones tipificadas en el marco jurídico ordenador de la prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes a las fuentes o zonas de recarga pueden realizarse por acción u omisión del sujeto, y en cualquier caso debe ser objeto de una sanción de carácter administrativo por parte de la autoridad competente. No obstante, la aplicación de una sanción efectiva debe estar precedida de un procedimiento con todas las garantías para el imputado, por lo cual la legislación vigente dispone la posibilidad de que se apliquen medidas preventivas mientras se tramita todo el proceso. Tales medidas se justifican por la posibilidad de que ocurra el daño mientras se tramita el procedimiento.

Esa posibilidad de imponer medidas preventivas está prevista en el artículo 309 del COAm, y procede en caso de “de riesgo, certidumbre o la ocurrencia flagrante o no de un daño o impacto ambiental”, con el propósito de “interceptar el progreso del acto ilícito, prevenir y evitar nuevos daños o impactos, asegurar la inmediación del presunto responsable y garantizar la ejecución de la sanción”; en todo caso debe ser aplicadas mediante un acto administrativo debidamente motivados, en los términos previstos en el artículo 73.6 l) constitucional, y en el artículo 100 del COAd.

Por su parte la LORHUAA dispone en su artículo 155 que la Autoridad Única del Agua “podrá adoptar medidas preventivas en relación con el hecho que dio origen al procedimiento administrativo sancionatorio”, y remite a su Reglamento la determinación de esas medidas. Sin embargo, en ningún artículo de dicho Reglamento se prevé medida preventiva alguna, por lo cual, ni con respecto a la contaminación de las aguas como consecuencia de vertidos de residuos o por daños potenciales que puedan producirse por acumulación de residuos en las riberas o zonas aledañas, las dos infracciones que establece la ley sobre el tema, ni con respecto a cualquier otra de las infracciones previstas.

En síntesis, la remisión que realiza el artículo 155 de la LORHUAA queda en el vacío, por lo que debe considerarse que son de aplicación las previstas en el artículo 309 del COAm como norma de carácter supletorio, en uso del principio *in dubio pro natura* establecido en el artículo 9.5.⁷⁴ Esa es solo una de entre las diversas posibilidades interpretativas de la norma, porque si se aplica el principio de legalidad jurídica habría que considerar que

dad competente y cuya trascendencia en el medio haya sido de tal magnitud que sea imposible cuantificarlo revertirlo a su estado original y realizar vertidos de aguas residuales al sistema de alcantarillado público en condiciones que comprometa el correcto funcionamiento del mismo, así como del sistema de tratamiento lagunar del Cantón desestabilizándolo o generando daños irreversibles en el mismo.

⁷⁴ COAm. Art. 9.5. Cuando exista falta de información, vacío legal o contradicción de normas, o se presente duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicará

no proceden las medidas preventivas si no están claramente establecidas en el LORHUA o su Reglamento.

Volviendo al tema de las sanciones aplicables, respecto del vertido de aguas residuales contaminantes el COAm solo contiene una infracción, de carácter muy grave, y como tal la sanción a imponer puede ser cualquiera de las previstas en el artículo 320: multa económica; destrucción de los productos, medios de transporte, herramientas o bienes utilizados para cometer la infracción; suspensión temporal de la actividad o del aval oficial de actuación; revocatoria de la autorización, terminación del contrato y del aval oficial de actuación; devolución, suspensión, o pérdida de incentivos o desalojo de personas del área donde se está cometiendo la infracción, con garantía plena de sus derechos, así como el desmontaje y la demolición de infraestructura o instrumentos utilizados para cometer la infracción.

El caso se la multa económica es la que mayor fricción ha generado, siendo objeto incluso de una Acción de Inconstitucionalidad,⁷⁵ pues en el artículo 322 establece como variables para determinar la cuantía a pagar la capacidad económica de las personas naturales o jurídicas, la gravedad de la infracción según su afectación al ambiente, y considerándolas circunstancias atenuantes y agravantes.

Para al caso de las infracciones muy graves, dentro de la cual entra “el incumplimiento de los límites permisibles sobre vertidos, descargas y emisiones”, la multa económica puede ser de diez, cincuenta, cien y hasta doscientos salarios básicos unificados.⁷⁶ En este caso resulta discutible tomar como variable la capacidad económica del sujeto en primer lugar, por cuanto una persona natural o jurídica puede causar un gran daño a las fuentes de agua o zonas de recarga, y sin embargo recibir la multa económica mínima de acuerdo a su capacidad económica, cuyo monto apenas podría servir para hacer efectivo el derecho de la naturaleza a la restauración.

En la LORHUA también se prevén sanciones de acuerdo a las dos infracciones previstas para el caso de vertidos de aguas residuales o acumulación de residuos que puedan generar daños. Dichas sanciones están previstas en el artículo 160 de la ley y pueden ser la multa, la suspensión de la autorización de uso y aprovechamiento productivo del agua y la cancelación de la autorización de uso y aprovechamiento productivo del agua. De igual manera, en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador se dispondrá la remediación a que haya lugar. En el caso de la contaminación de las aguas, que es una de las faltas muy graves previstas en la ley, la multa a aplicar será

lo que más favorezca al ambiente y a la naturaleza. De igual manera se procederá en caso de conflicto entre esas disposiciones.

⁷⁵ Véase la Acción Pública de Inconstitucionalidad planteada en la causa No. 0022-18-IN, Caso No. 0022-18-IN de 3/4/2019 que impugnó los artículos del COAm 104 numeral 7, 121, 184 y 320, este último relativo a la omisión de tipificar conductas infractoras y la violación a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad en la determinación de la cuantía de la multa económica.

⁷⁶ Para el año 2020 el salario básico unificado fue fijado en 400 dólares de los Estados Unidos de América por el Consejo Nacional de Trabajo y Salario. Acuerdo Ministerial 394, R. O de 27/12/2019.

de entre cincuenta y uno a ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general.⁷⁷

A diferencia del COAm, en la ley no se establecen criterios o variables para determinar la cuantía de la multa económica apagar, por lo cual queda a discreción de la Administración pública, este caso de ARCA, definir el monto concreto en un rango de entre cincuenta y uno y ciento cincuenta salarios básicos unificados, lo cual parece demasiado amplio como para que no estén debidamente regulados los criterios de aplicación del principio de proporcionalidad entre una infracción considerada grave y la cuantía de la multa a pagar.

Ello contrasta, a su vez, con el rango de las multas a pagar por la infracción grave respecto al vertido de aguas residuales no tratadas en el COAm, que va de entre diez hasta doscientos salarios básicos unificados, y donde además existen criterios para determinar cuál corresponde en cada caso.

Si se regresa al tema de las deficiencias señaladas en el marco normativo e institucional respecto a qué ente de la Administración pública debe ejercer la potestad sancionadora, para quien incurre en la infracción prevista para el vertido de aguas residuales no tratadas a las fuentes o zonas de recarga, o en general al dominio hídrico público, sería menos incierta la situación jurídica del infractor cuando dicha autoridad es el MdA y no la Autoridad Única del Agua, puesto que el primero cuenta con límites más precisos para determinar la proporcionalidad entre la infracción (que es grave según el COAm) y la cuantía de la multa económica aplicable, que a diferencia de la LORHUA tiene una escala de acuerdo a los criterios ya mencionados.

En el ámbito de los GADm también dichas entidades tienen la potestad de establecer sanciones para las infracciones que tipifican como tales en sus respectivas ordenanzas, siendo la técnica legislativa común establecer los tipos de sanciones de acuerdo a las infracciones leves, graves, muy graves o ilimitadas, estas últimas previstas únicamente en la Ordenanza del GADm del Cantón Manta referidas anteriormente; en todos los casos se prevén, además de las sanciones pecuniarias, sanciones que consisten en la suspensión o retiro de permisos o autorizaciones, cierre temporal o definitivo de establecimientos en los casos más graves y reparación de los daños causados, así como otros tipos de sanciones previstas en la legislación ambiental nacional.⁷⁸

⁷⁷ Art. 161. En la resolución sancionatoria se dispondrá también la remediación a la que haya lugar; en caso de incumplimiento, la Autoridad Única del Agua asumirá la remediación y procederá a repetir en contra del infractor, el valor total asumido con un recargo de hasta el 20% sin perjuicio de las acciones que por daños y perjuicios haya lugar.

⁷⁸ GADm del Cantón Atacames. Sanciones para infracciones leves: un salario mínimo vigente. Sanciones para infracciones graves: multa de hasta dos salarios mínimos vitales y prohibición de la descarga hasta que cumpla con los parámetros establecidos. Sanciones para infracciones muy graves: multa de hasta tres salarios mínimos vitales; retirada de licencia por un período de treinta días y cierre del establecimiento, actividad o instalación, o suspensión de la actividad total o parcial por un período no superior a treinta días. GADm del Cantón Manta. Sanciones para infracciones leves: 10 remuneraciones básicas. Sanciones para infracciones graves: 20 remuneraciones

Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vertido de aguas residuales en el Ecuador

El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública no es la única forma para enfrentar los problemas que supone la contaminación de las aguas como consecuencia del vertido de aguas contaminantes no tratadas al dominio hídrico público; especialmente para la prevención se pueden utilizar otros instrumentos de gestión ambiental definidos en el COAm.⁷⁹ En ello llevan razón algunos autores al considerar que “en el enfrentamiento a la contaminación del agua dulce no se tienen que usar únicamente los instrumentos de política y gestión ambiental coercitivos del Derecho ambiental interno e internacional sino que son viables todos los métodos extrajudiciales de solución de conflictos, en este caso el método de mediación ambiental.”⁸⁰

Pues bien, cuando el recurso que se utiliza es la potestad sancionadora de la Administración pública puede considerarse que el resto de los instrumentos de gestión ambiental no ha sido efectivos, y su función de incentivar las conductas ambientalmente correctas ha fallado; de ahí que sea preciso hacer uso del *ius puniendi* del Estado como instrumento represivo para sancionar las infracciones que causan daño o ponen en peligro las fuentes de agua o zonas de recargada como consecuencia del vertido de aguas contaminantes no tratadas adecuadamente.

Una vez verificada la infracción debe comenzar el procedimiento administrativo sancionador, que está constituido por las siguientes fases básicas: configuración de la infracción (subsumir los hechos en el Derecho);⁸¹ clasificación de la gravedad de la infracción (“la constatación de los hechos infraccionales y luego la determinación de las circunstancias que permiten graduar el tipo de infracción”)⁸², determinar el rango de

básicas. Sanciones para infracciones muy graves: 30 remuneraciones básicas. Sanciones para infracciones ilimitadas: la autoridad competente establecerá el valor correspondiente. *GADm del Cantón Santa Elena*. Sanciones para infracciones leves: multa pecuniaria de 1 a 3 remuneraciones básicas. Sanciones para infracciones graves: multa pecuniaria de 3 a 5 remuneraciones básicas. Sanciones para infracciones muy graves: multa pecuniaria de 5 a 7 remuneraciones básicas.

⁷⁹ Art. 15. Instrumentos de gestión ambiental: educación ambiental; investigación ambiental; formas de participación ciudadana en la gestión ambiental; Sistema Único de Información Ambiental; fondos públicos, privados o mixtos para la gestión ambiental; Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la conservación y manejo de la biodiversidad; Régimen Forestal Nacional; el Sistema Único de Manejo Ambiental; incentivos ambientales y otros que se determinen para el efecto.

⁸⁰ GINARTE DURÁN, Maivis, et. al, “La mediación y el conflicto ambiental”, op. cit. p. 1.

⁸¹ BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2ª edición, Ediciones Universitarias, Valparaíso, 2014, p. 480.

⁸² BERMÚDEZ, Jorge, “Reglas para la imposición de sanciones administrativas en materia ambiental”, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo (coords.), *Sanciones Administrativas X Jornadas de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2014, p. 615.

sanciones a aplicar (lo que “permite fijar con precisión los límites de su ejercicio”)⁸³ donde deben tenerse en cuenta además los “criterios de graduación o modelación de las sanciones” previstos en la ley para fijar la sanción concreta a aplicar.⁸⁴

La reciente entrada en vigencia del Código Orgánico Administrativo (COAd) supuso un cambio drástico en el régimen jurídico de la potestad sancionadora de la Administración pública ecuatoriana, por cuanto reúne bajo una sola disposición jurídica de carácter orgánico la diversidad de normas procesales relativas al ejercicio de dicha potestad, sin que ello implique la derogación expresa de todas las disposiciones de las diferentes agencias de regulación que, en el caso ecuatoriano, disponen de potestad sancionatoria en sus respectivos ámbitos de competencia.

No se trata, por otra parte, de que antes de esa fecha no existiera una disposición jurídica de esa naturaleza, sino de que las existentes estaban desfasadas con respecto a los principios introducidos por la CE y la nueva estructura de la Administración pública, aunque siguieron aplicándose hasta 10 años después con las consiguientes contradicciones derivadas de un régimen jurídico que respondía a una realidad social e institucional radicalmente distinta. Ese desfase sucedió concretamente con respecto al Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva⁸⁵ (ERJAFE) cuyas normas procesales fueron derogadas tácitamente por el COAd.

En ese contexto, el COAd “representa un verdadero avance para el Derecho Administrativo ecuatoriano pues, luego de años de dispersión jurídica en la materia, ha logrado establecer un criterio uniforme en cuanto a principios, fases, elementos subjetivos y objetivos de la actuación administrativa en una sola norma.”⁸⁶

Esa unicidad de principios e instituciones, sin embargo, no impide que cada uno de los entes competentes para ejercer la potestad sancionadora cuente con normas procedimentales propias, que no siempre se adecúan a los preceptos del código como se explicará enseguida. En realidad, el COAd, en su disposición derogatoria primera, utiliza una técnica legislativa en materia de derogación muy poco apropiada desde el punto de vista de lo que se deroga y lo que queda en vigencia.

⁸³ HUEPE, Fabián, “El Problema de la discrecionalidad en la potestad sancionadora de la Administración: Su control a través del principio de razonabilidad”, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo (coords.), *Sanciones Administrativas X Jornadas de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2014, p. 169.

⁸⁴ TEJADA CASTILLO, Pablo, “Discrecionalidad administrativa”, pp. 66- 77. Entre esos criterios el autor señala, con referencia a la legislación chilena, los siguientes: importancia del daño causado o del peligro ocasionado, número de personas cuya salud pudo afectarse, beneficio económico obtenido por el infractor, la intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación, la conducta anterior del infractor y la capacidad económica del infractor.

⁸⁵ Decreto Ejecutivo 2428. R. O. de 18/3/2002.

⁸⁶ NÚÑEZ TORRES, Kenia, “La evolución del procedimiento administrativo”, op. cit. p. 163.

Efectivamente, tal disposición señala que se derogan “todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se han venido aplicando.” Asimismo, en la última de las disposiciones derogatorias, la novena, declara que se derogan “otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo.” En resumen, contiene dos cláusulas derogatorias tácitas, una de las cuales resulta lógicamente innecesaria.⁸⁷

Sin embargo, lo más significativo es que, por ser el COAd una disposición jurídica de carácter general, habría que ver hasta qué punto han sido dejadas de aplicar las diferentes normas procesales particulares que regulan la potestad sancionadora de la Administración pública en otros ámbitos como en el caso de la ARCA, donde sigue vigente el Instrutivo para el Procedimiento Administrativo Sancionatorio de la Agencia de Regulación y Control del Agua,⁸⁸ sin que ni siquiera haya sido adaptado a los nuevos postulados del COAd como sí han hecho otras agencias de regulación.⁸⁹

Respecto de este tema varias entidades de la Administración pública ecuatoriana han elevado consulta a la Procuraduría General del Estado, para que se aclare el sentido en que debe ser entendida la cláusula derogatoria primera del COAd, a lo que aquella ha respondido que “de conformidad con el artículo 39 del Código Civil,⁹⁰ el procedimiento administrativo sancionatorio contenido en la Ley Orgánica de Salud al ser especial no ha sido derogado expresa ni tácitamente por el Código Orgánico Administrativo.”⁹¹

⁸⁷ Véase GASCÓN ABELLÁN, Marina, “Cuestiones sobre la derogación”, *Revista Doxa* No. 15-16/1994, pp. 845- 860. GUASTINI, Ricardo, “Derogación y después”, *Isonomía* No. 24/2006, pp. 77- 91. AGUILÓ REGLA, Josep, “La derogación en pocas palabras”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1994, pp. 407-418.

⁸⁸ ARCA. Resolución ARCA-DE-001-2016. Disp. http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/reg_01.pdf. F. c. 8/10/2019.

⁸⁹ Por ejemplo, la Agencia de Regulación y Control Postal adecuó su Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Régimen Postal Ecuatoriano, que había sido expedido el 10/10/2017 al COAd, a través de un nuevo Reglamento de fecha 15/2/ 2019, R. O de la misma fecha.

⁹⁰ Las reglas de derogación de Código Civil vigente (R. O. de 24/6/2005) son las siguientes: Art. 37. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial. Art. 38. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley. Art. 39. La ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa.

⁹¹ Véase Procuraduría General del Estado, aplicación del Código Orgánico Administrativo. OF.PGE No. 02145 de 3/1/2019. Consultante: Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, p. 24. Disp. http://www.pge.gob.ec/images/2019/extractos/EP_EXTRACTO_DE_PRONUNCIAMIENTOS_ENERO_2019.pdf. F. c. 12/10/2019. Aunque la consulta fue sobre la Ley Orgánica de Salud la misma interpretación se puede aplicar respecto de la LORHUAA, pues se trata también

Ante ese panorama legislativo particularmente complejo, el método que se sigue en este apartado es el siguiente: se analizan en primer lugar los principios del procedimiento administrativo recogidos en el texto constitucional de 2008 y el COAd, seguidamente la configuración jurídica del procedimiento administrativo sancionador común regulado en dicho código, y finalmente el procedimiento sancionatorio concreto que se aplica por el ARCA a los casos de infracciones administrativas en materia de regulación y control del agua.

Por lo que se refiera a los principios constitucionales, debe señalarse que, al no existir una distinción universalmente válida entre lo que corresponde al Derecho penal y al Derecho administrativo sancionador, aquéllos son de aplicación a cualquiera de los procesos donde se determinen los derechos o intereses de las personas; dicho de otra manera, los mismos principios procesales, así como las garantías previstas en la Constitución aplican tanto al proceso penal como al procedimiento administrativo sancionador.

Pues bien, el texto constitucional ecuatoriano contiene la mayoría de los principios que se consideran rectores de la actuación general de la Administración pública y del ejercicio de su potestad sancionadora, mismos que han sido desarrollados en el COAd.

Esos principios son los siguientes: debido proceso o procedimiento administrativo, el deber de motivación de todas las resoluciones o fallos de los poderes públicos, bajo pena de nulidad, el principio de legalidad (en la Constitución) y juridicidad (en el COAd) y jerarquía de las normas que integran el ordenamiento jurídico, la tipicidad de las infracciones,⁹² la proporcionalidad entre la responsabilidad probada y la sanción aplicable, la contradicción entre las partes, que se manifiesta en la posibilidad de contradecir la prueba presentada por la contraparte, principio de non bis in ídem, eficiencia y eficacia de la Administración pública, y el derecho de los administrados a impugnar las resoluciones y actos administrativos.⁹³

Esos principios deben ser aplicados en el procedimiento administrativo sancionador común previsto en el COAd (artículos 244- 260), en el que además la autoridad instructora sancionadora deben estar separadas funcionalmente, la sanción aplicada debe estar precedida de un procedimiento con todas las garantías legales, el presunto responsable debe ser notificado de los hechos que se imputan, la infracciones que constituyen, la sanción aplicable y la autoridad competente para determinarla, y tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no exista un acto administrativo firme que declare lo contrario.

El procedimiento administrativo sancionatorio comienza con tal acto administrativo de inicio, que debe contener la identificación de la personas o personas responsables,

de una ley orgánica que dispone asimismo de un procedimiento administrativo sancionatorio especial.

⁹² En realidad el art. 251 no enuncia el principio de tipicidad, pero se puede interpretar de su contenido. El mismo principio se encuentra expresamente el en art. 248 donde prevé la notificación de la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador.

⁹³ CE. Arts. 76.7, 226, 227, 425, 76.3 y 6.7. COAd arts. 33, 100, 14, 195, 248, 95, 217. El texto completo de los arts. citados puede verse en el Anexo 1.

la relación de los hechos que motivan el procedimiento, su posible calificación y las sanciones aplicables y la determinación del órgano competente para la resolución y el fundamento legal de su competencia.

El auto con esos requisitos será notificado con todo lo actuado, al órgano petionario, al denunciante y a la persona inculpada; esta última podrá reconocer su responsabilidad y proceder al cumplimiento voluntario de la sanción impuesta, lo que dará lugar a la terminación del proceso.

De lo contrario se dará inicio al procedimiento donde la carga de la prueba corresponderá a la Administración pública, el órgano encargado de la instrucción emitirá su dictamen si considera que existen los elementos de convicción suficientes para proceder a aplicar la sanción correspondiente, en el cual deberá constar la determinación de la infracción, con todas sus circunstancias, nombres y apellidos de la o el inculcado, los elementos en los que se funda la instrucción, la disposición legal que sanciona el acto por el que se le inculpa, la sanción que se pretende imponer y las medidas cautelares adoptadas.

Si no existieran tales elementos de convicción el órgano instructor puede determinar la inexistencia de responsabilidad; en ambos casos, la resolución final corresponderá a la autoridad competente para ejercer la potestad sancionadora.

El acto administrativo emitido por dicha autoridad deberá contener la determinación de la persona responsable, la singularización de la infracción cometida, la valoración de la prueba practicada, la sanción que se impone o la declaración de inexistencia de la infracción o responsabilidad y las medidas cautelares necesarias para garantizar su eficacia. Esa es, en síntesis, la configuración jurídica de procedimiento administrativo sancionador común vigente en el COAd, que tiene carácter supletorio respecto a las leyes especiales que regulan procedimiento específicos de acuerdo a la materia, como sucede en el caso de la LORHUA que será analizada a continuación.⁹⁴

La LORHUA contiene unas normas muy generales sobre el procedimiento sancionatorio de las infracciones administrativas; solo prevé que el procedimiento puede iniciarse por denuncia de cualquier persona o de oficio por la Autoridad Única del Agua;⁹⁵ asimismo dispone que en todo proceso debe cumplirse el debido proceso, donde se garantice el derecho a la defensa, el aporte de pruebas y su valoración jurídica y la resolución motivada.⁹⁶ Por lo demás señala que la resolución que ponga fin al proceso será dictada por la autoridad

⁹⁴ Véase COAd, arts. 250- 251, 252, 253, 256, 257, 260.

⁹⁵ LORHUA. Art. 153. El inicio del procedimiento sancionatorio a las infracciones administrativas a las que se hacen referencia en este Título, procede por denuncia de cualquier persona en ejercicio de sus derechos o de Oficio por decisión de la Autoridad Única del Agua.

⁹⁶ Art. 154. En todos los casos, se cumplirá con el debido proceso, de manera que se garantice el ejercicio de la legítima defensa a través de la ejecución de actos administrativos que aseguren la citación y conocimiento de la denuncia; aporte de pruebas, investigación, peritajes, valoración jurídica, técnica y resolución motivada, entre otras, de conformidad con la Ley y el Reglamento.

que tenga a caro el expediente, lo cual es contrario al artículo 248.1 del COAd que exige separación entre la autoridad que realiza la función instructora y la que resuelve.

Contra esa resolución cabe interponer los recursos que procedan de conformidad con el procedimiento administrativo sancionado común, es decir, los previstos en el COAd.⁹⁷ El procedimiento termina por cualquiera de las causas previstas en el artículo 158: resolución, desistimiento y declaración de abandono.

En cualquier caso, la Autoridad única del Agua tiene la obligación de presentar las acciones pertinentes en la vía civil o penal si considera que los daños o perjuicios causados deben ser reparados o indemnizados por esas vías.⁹⁸

Finalmente, en vista del carácter vago e indeterminado de las normas de la LORHUAA y su Reglamento en cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, la ARCA dictó el ya mencionado *Instructivo para el procedimiento administrativo sancionatorio* donde se prevé la forma en que debe proceder la autoridad que tramita el expediente sancionatorio; establece tres etapas de desarrollo: sustanciación, resolución y ejecución y control de cumplimiento de la resolución, todo lo cual debe hacerse de conformidad con los principios del “debido proceso, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, la contradicción de la prueba y la impugnación de los actos administrativos.”⁹⁹

A pesar de que su nombre oficial es “Instructivo”, se trata en realidad de un reglamento disfrazado bajo la forma de instrucciones internas que deben seguir los funcionarios que tramitan el procedimiento, como se puede apreciar en el texto de su artículo 1 que establece como su objeto “normar la sustanciación del procedimiento administrativo sancionatorio por incumplimiento a las Regulaciones Nacionales, en ejercicio de la potestad sancionadora atribuida legalmente a la Agencia de Regulación y Control del Agua...”¹⁰⁰

⁹⁷ Art. 157. La resolución del expediente administrativo será dictada por la autoridad a cargo del mismo y será debidamente motivada. De esta resolución se podrá interponer en el ámbito administrativo, ante la Autoridad Única del Agua, los recursos establecidos en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (las normas relativas a los recursos de este cuerpo legal fueron derogadas por la disposición derogatoria primera del COAd). La Autoridad Única del Agua dispondrá la inscripción de la resolución sancionatoria en el registro público del agua y su cumplimiento será obligatorio.

⁹⁸ Art. 159. A más de la sanción administrativa, la Autoridad Única del Agua tiene la obligación de presentar la acción civil correspondiente para obtener el pago de los daños y perjuicios de parte del responsable; asimismo, de haber lugar, presentará la denuncia ante la Fiscalía, con el objeto de que se inicien las acciones que sean del caso.

⁹⁹ Art. 2. Toda persona natural o jurídica goza de derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República e Instrumentos Internacionales, tales como: el debido proceso, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, la contradicción de la prueba y la impugnación de los actos administrativos de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, su Reglamento de aplicación, Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función ejecutivo y demás normativa complementaria.

¹⁰⁰ Art. 1. El presente instructivo tiene por objeto normar la sustanciación del procedimiento administrativo sancionatorio por incumplimiento a las Regulaciones Nacionales, en ejercicio de

Que se trata de un auténtico Reglamento y no de una mera instrucción interna se desprende además de su objeto, por los efectos que puede tener sobre terceros ajenos a las Administración pública,¹⁰¹ particularmente sobre los administrados que pueden ser sancionados de acuerdo a las normas que establece.¹⁰²

Su carácter de reglamento y no solo de disposición interna de la Administración comporta una consecuencia adicional, como es la violación del principio de legalidad en la atribución y ejercicio de competencias como forma de limitar la arbitrariedad en el ejercicio de las potestades de la Administración pública. En tal sentido, el referido instructivo-reglamento constituye una extralimitación de la ARCA en el ejercicio de sus potestades, que son de regulación y control y no incluyen reglamentar la LORHUAA como se hace en la referida disposición procesal.

Por supuesto que la existencia de ese instructivo-reglamento responde a una necesidad operativa, concretamente a la necesidad de llenar el vacío dejado por la propia ley y su Reglamento de desarrollo, en los cuales no se desarrolla el procedimiento que debe seguir la Administración pública para ejercer su potestad sancionadora.

En consecuencia, cada Agencia de regulación y control ha ido llenando el vacío de diversas maneras, unas con un reglamento que a todas luces constituye una extralimitación en sus potestades, y otras a través de un instructivo que oculta el hecho de que se trata de una reglamentación a la ley respectiva que solo debe ser realizada por el Presidente de la República.

En síntesis, como los reglamentos de las leyes especiales no desarrollan el procedimiento administrativo sancionatorio, cada Agencia de Regulación y control lo hace por su cuenta, con la consecuente violación de los principios del Derecho procesal y el Derecho administrativo que ello supone.

Lo mismo han hecho los GADm como se puede verificar en las ordenanzas analizadas: remiten al legislación administrativa o ambiental común y no incluyen reglas procedimentales claras para ejercer la potestas sancionadora en materia de prevención, regulación y control de vertidos de aguas residuales contaminantes dentro de su jurisdicción, lo que puede afectar los principios que deben regir el ejercicio de esa potestad y, lo

la potestad sancionadora atribuida legalmente a la Agencia de Regulación y Control del Agua, conforme a la LORHUAA, su Reglamento de aplicación y demás normativa aplicable.

¹⁰¹ Sobre las diferencias entre instrucciones, o instructivos para el caso ecuatoriano, y los reglamentos, puede verse BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, "Instrucciones y Circulares como fuente del Derecho administrativo", *Revista de Administración Pública* No. 48/1965, pp. 107- 126. PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones*, op. cit. pp. 121 y ss. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico...* op. cit. p. 113. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás R. *Curso*, op. cit. pp. 119 y ss.

¹⁰² Un argumento adicional es que otras agencias con competencia similar a la ARCA han dictado nomas similares bajo el nombre de Reglamento, como en el caso de la Agencia de Regulación y Control Postal mencionada con anterioridad.

que es más problemático, los derecho a y garantías de las personas reguladas, sean éstas personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

Por ejemplo, la Ordenanza del GADm del Cantón Atacames solo prevé como principios que deben regir el ejercicio de la potestad sancionadora que establece la exigencia de que “ningún procedimiento sancionador podrá ser iniciado sin que él o los hechos que le den origen se encuentren debidamente tipificados como constitutivos de incumplimiento” (art. 46), y que “la tramitación del expediente sancionador se realizará con atención y celeridad” (art. 48).

Por su parte la ordenanza del GADm del Cantón Manta establece como requisito para la imposición de las sanciones previstas que se respeten “las normas del debido del proceso, sin perjuicio de las acciones a que hubiere lugar en el ámbito Civil y Penal, por los daños causados” (art. 102).

Finalmente, la Ordenanza del GADm del Cantón Santa Elena no establece principios del procedimiento sancionador, ni los requisitos y trámites a los que deba sujetarse el administrado, en lo que incumple completamente los principios que deben regir el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública en materia de prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes, con las consecuentes afectaciones a los principios del debido proceso y la seguridad jurídica que constituyen garantías mínimas de los derechos fundamentales de los administrados.

No obstante, debe señalarse que las normas vigentes para el ejercicio de la potestad sancionadora de los demás entes con competencia en la materia so supletorias de los procedimientos que establezcan los GADm en sus ordenanzas, pero no es coherente con el ejercicio de su potestas reglamentaria y sancionadora que se dejen desprotegidos los derechos de los administrados, o que no se cumplan los principios que deben regir la Administración pública tanto en el ejercicio de la potestad normativa como en la potestad sancionadora.

Mecanismos de protección frente al ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vertido de aguas residuales en el Ecuador

Hasta aquí la presente investigación se ha realizado desde una perspectiva unidireccional, enfocando el tema desde el punto de vista de la Administración pública respecto a la prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes a las fuentes o zonas de recarga, o la dominio hídrico público; en este epígrafe, por el contrario, se asume la perspectiva del administrado, es decir, del sujeto sometido a la potestad sancionadora de la administración que es la otra parte en la relación jurídica procesal cuando se trata del ejercicio de aquella potestad.

Si bien la Administración pública ejerce un poder derivado del *ius puniendi* del Estado y como tal es un poder de imperio que se impone de manera inexorable, frente a su potestad sancionadora se encuentran los derechos de los administrados, mismos que son reconocidos en la CE y el resto del ordenamiento jurídico y constituyen un límite a aquella potestad; ese límite se expresa en primer lugar en una serie de principios que debe respe-

tar y que fijan los presupuestos de validez y legitimidad de su actuar, y cuyo contenido fue analizado en el epígrafe 1.7, a la vez que garantizan al individuo una esfera personal libre intromisiones del poder público.

De esa manera, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública se colocan frente a frente dos pretensiones igualmente válidas: por un lado la de ésta de satisfacer el interés público general a través de la aplicación de las normas vigentes y la sanción a sus infractores, y por otro los derechos de las personas, respecto de los cuales la Administración pública tiene la obligación de asegurar su goce efectivo, aun en los casos en que la persona haya infringido alguna norma vigente, para lo cual existe el procedimiento administrativo como una garantía para sus derechos.

En ese contexto, el Derecho administrativo cumple respecto a la sociedad dos funciones básicas, pero igualmente importantes. Por un lado, la ordenación de las relaciones sociales entre las personas naturales públicas o privadas a través del Derecho, y por otro la protección de los derechos de las personas frente a los infractores y frente a la propia Administración. De esa manera se configura como un conjunto de reglas que establecen los derechos y obligaciones tanto de los entes de la Administración pública como de los ciudadanos, razón por la cual deben existir los mecanismos y garantías legales para que la primera disponga de formas efectivas de hacer cumplir el orden establecido, y para que los segundos puedan defender sus derechos ante los posibles excesos en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública.

El Derecho debe ser, pues, el punto medio entre el ejercicio del *ius puniendi* del Estado y el respeto a los derechos individuales y colectivos de las personas.

No obstante, la defensa de los derechos de los administrados frente a la potestad sancionadora de la Administración pública requiere ciertos matices, por cuanto el poder punitivo de que dispone aquélla debe estar necesariamente circunscrito a unos límites legales que no le está permitido traspasar en ninguna circunstancia. Una primera aproximación exige distinguir entre el poder de establecer infracciones y disponer sanciones correlativas, que corresponde al poder legislativo del Estado, y el poder para determinar las infracciones concretas en que incurren los administrados y aplicar las sanciones pertinentes que reside en la Administración pública.

De esa distinción se deduce que el primer límite de la Administración pública frente a los administrados, o dicho de otra manera, la primera barrera entre la potestad sancionadora de aquélla y los derechos de las personas es el principio de legalidad-juridicidad, en virtud del cual cualquier intervención del poder público en las relaciones sociales debe estar previamente configurada por el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, esa configuración no se limita a conceder una habilitación genérica a la Administración pública, sino que supone la descripción de las conductas que se consideran infracciones y las sanciones aplicables en cada caso.¹⁰³

¹⁰³ MEDINA CUENCA, Arnel, “Los principios limitativos”, op. cit. p. 88.

En síntesis, se puede afirmar que los principios jurídicos esenciales informantes de la potestad sancionadora de la Administración pública constituyen a su vez mecanismos de protección jurídica de los derechos frente a la potestad sancionadora, y coinciden en gran medida con los que limitan el *ius puniendi* en el ámbito del Derecho penal.¹⁰⁴ Sin embargo, su sola presencia en el ordenamiento jurídico no es garantía de respeto a los derechos *per sé*, razón por la cual es necesario que en el propio ordenamiento jurídico se establezcan garantías jurisdiccionales para que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública pueda ser sometido a control externo por los tribunales de justicia,¹⁰⁵ realizando para ello un control de legalidad, y no de oportunidad, de las decisiones de la Administración pública.¹⁰⁶

Lo anterior es importante porque, como ya se explicó oportunamente, el *ius puniendi* el Estado puede ser ejercicio por dos vías diferentes, penal y administrativa: en el caso de esta última al tratarse en primer lugar de un procedimiento interno donde la Administración actúa como juez y parte, es preciso que el ciudadano pueda recurrir las resoluciones administrativas que afectan sus derechos o intereses ante la vía judicial, una instancia imparcial donde concurren la Administración pública y el administrado para hacer valer sus derechos ante un tercero.

Se trata de un tipo de control jurisdiccional que “es ejercido por jueces independientes de las autoridades administrativas; es puesto en funcionamiento por una demanda presentada por un administrado, ya que, en general, el juez no actúa de oficio; únicamente se puede realizar para revisar la posible ilegalidad o la inconstitucionalidad del acto atacado; el control debe respetar las reglas del procedimiento contencioso.”¹⁰⁷

En resumen, además de los principios que rigen y limitan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública, el administrado tiene a su disposición, para defender sus derechos frente a aquélla el procedimiento administrativo sancionador, donde deben respetarse todas las garantías del debido proceso, y el control judicial de la administración, a través del cual, a instancia de parte, se puede verificar la legalidad y constitucionalidad del acto administrativo.

Ahora bien, frente al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública, los sujetos de derecho sometidos a las normas de regulación y control del vertido de aguas residuales en la fuentes naturales, cuerpos hídricos o sus afluentes cuentan con diferentes mecanismos de protección, que van desde los ya mencionados principios

¹⁰⁴ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, María D., “Los límites del *ius puniendi*”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1994, pp. 87- 114.

¹⁰⁵ GARCÍA AMADO, Juan A. “Sobre el *ius puniendi*: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”, *Documentación Administrativa* No. 280-281/2008, pp. 25 y ss. VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe, “Límites a la función punitiva estatal”, *Derecho & Sociedad* No. 21/2003, pp. 93- 116.

¹⁰⁶ Véase MARCHECO ACUÑA, Benjamín, “El control judicial de la potestad discrecional”, op. cit. pp. 57- 75.

¹⁰⁷ VÁZQUEZ ALFARO, José L. *El control de la Administración Pública en México*, UNAM, 1996, pp. 157- 158.

generales que rigen la Administración pública y el ejercicio de sus potestades, hasta los recursos previstos en el ordenamiento jurídico para impugnar los actos de aquella.

Al efecto se deben analizar dos tipos de recursos disponibles para el administrado cuando es sujeto de una sanción aplicada en virtud de la potestad sancionadora de la Administración pública: por un lado aquellos que se interponen y tramitan dentro de la propia Administración en su estructura jerárquica, y por otro los que permiten al administrado recurrir a la vía judicial para impugnar los actos resoluciones que puedan afectar sus derechos intereses, a través del procedimiento contencioso administrativo.

Entre los primeros se encuentra en primer lugar los recursos de apelación y extraordinario de revisión previstos en el artículo 291 del COAd, cuyo conocimiento y resolución corresponde a “la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo.” Si quien expidió el acto administrativo impugnado fuera la máxima autoridad, solo puede recurrirse por la vía judicial, de conformidad con lo dispuesto en el propio artículo 319 del propio cuerpo legal.

En el caso de las sanciones administrativas impuestas por la ARCA, corresponde a la Autoridad Única del Agua “conocer y resolver sobre las apelaciones y otros recursos que se interpongan respecto de las resoluciones emitidas por la Agencia de Regulación y Control”, de conformidad con lo dispuesto en el literal m) del artículo 17 de la LORHUA.

En ambos casos el administrado dispone además del recurso a la vía judicial, bien sea una vez agotados los recursos administrativos o antes de ese trámite, a través del procedimiento contencioso administrativo previsto en el COGEP, mismo que en su artículo 300 atribuye a la jurisdicción contencioso administrativa “tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público...conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.” El ejercicio de la acción por vía judicial extingue cualquier reclamo administrativo presentado por el administrado, y le impide presentarlo a futuro.

Sin embargo, el acto administrativo impugnado goza de la presunción de legalidad y ejecutoriedad a partir del momento en que se encuentren firmes o ejecutoriados;¹⁰⁸ frente a ello el propio COGEP establece una garantía adicional para el administrado, que es la posibilidad de que una vez impugnado por la vía judicial su ejecución sea suspendida, si así lo decide el juzgador, “cuando de los hechos alegados en la demanda y las pruebas acompañadas, aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida, sin que esto implique una decisión anticipada sobre el fondo, siem-

¹⁰⁸ COGEP. Art.329. Los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. Serán ejecutables, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados.

pre que el retardo en la decisión de la causa pueda afectar irremediablemente el derecho opuesto y se evidencie la razonabilidad de la medida.”¹⁰⁹

En síntesis, se puede afirmar que para proteger los derechos de los administrados frente al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública existen diversos mecanismos establecidos en la ley, mismos que deben fundamentarse en los principios ya explicados, y que son el acceso a la justicia expedita e imparcial, el derecho a la presunción de inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada, a no ser juzgado ni sancionado por una infracción administrativa no tipificada con anterioridad a al hecho que se juzga, a que no se le aplique una sanción no prevista en la ley, se juzgado ante una autoridad competente, a que consideren inválidas las pruebas obtenidas de actuaciones contrarias a la CE o la ley, en caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, que se aplique el sentido más favorable a la persona infractora, la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones administrativas o de otra naturaleza.

En ese contexto general es también una garantía el derecho a la defensa, que incluye, de conformidad con el artículo 76 de la CE, contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa, el acceso a todos los documentos y actuaciones del proceso, presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra y en general todas las garantías del debido proceso que la Administración pública está en la obligación de respetar en cada fase o etapa del procedimiento.

Sin embargo, en el estudio realizado se pudo constatar que algunas de esas garantías no tienen un desarrollo adecuado en el marco jurídico aplicable a la prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes en las fuentes, zonas de recarga o en el dominio hídrico público, por cuanto existe superposición de autoridades con potestad sancionatoria sobre un mismo bien jurídico dentro de una misma jurisdicción, así como una inadecuada configuración del procedimiento concreto a aplicar por parte de la ARCA, que ni siquiera tiene la categoría de reglamento de desarrollo de la LORHUAA.

Esas deficiencias permiten que los derechos de los administrados no puedan ser adecuadamente defendidos en el procedimiento administrativo, lo que constituye una violación del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 constitucional.

Conclusiones

El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública ecuatoriana en materia de prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes a las fuentes de agua, zonas de recarga o al dominio hídrico nacional tiene como

¹⁰⁹ *Ibidem*, art. 330.

elemento principal la aplicación de las sanciones previstas como consecuencia de las infracciones de los administrados, a través del procedimiento administrativo sancionador; para que el ejercicio de esa facultad sea legalmente posible, las leyes vigentes habilitan a diferentes entes públicos con competencia nacional y local para tipificar las infracciones, determinar su actualización por parte de los administrados y seguir las reglas del debido procedimiento administrativo para aplicar las sanciones correspondientes.

Por lo que se refiere al vertido de aguas residuales, el régimen jurídico tiene dos aspectos en los que resulta insuficiente en cuanto a su configuración jurídica, mismos que repercuten en las limitaciones para alcanzar sus fines preventivos; la primera observación es que tipifica muy pocas infracciones en la materia, todas de carácter muy grave, en la ley especial sobre la materia que es la LORHUAA. Esa parquedad de las conductas tipificadas no se corresponde con la variedad de acciones u omisiones que pueden configurarse en torno al vertido de aguas residuales, que además de muy graves como las previstas en la actualidad en dicha ley, pueden ser leves o graves, lo cual permitiría mayores posibilidades de actuación de la Administración pública y es común encontrar tanto en el COAm como en las ordenanzas de los GADs aplicables a la prevención, control y sanción del vertido de aguas residuales contaminantes sin cumplir los protocolos establecidos.

Por otro lado, el régimen jurídico vigente, que incluye tanto al COAm como la LORHUAA y las ordenanzas de los GADm analizadas, hace énfasis en los instrumentos económicos como son las sanciones a aplicar, y deja en segundo plano las acciones preventivas que pudieran evitar el vertido de aguas residuales contaminantes a las fuentes de agua, zonas de recarga o al dominio hídrico nacional; una de las consecuencias de ese enfoque recaudatorio antes que preventivo es que, aunque se apliquen las sanciones previstas, aún las más graves de acuerdo a los daños ambientales ocasionados, no siempre es suficiente para remediar el daño ambiental causado, pues la reparación o la restauración ambiental por lo general requiere de un tiempo considerable para que tenga efectos considerables.

En relación con ello está la segunda dificultad señalada: concretamente en el caso de la LORHUAA no se materializa el principio de proporcionalidad, por cuanto no establece criterios objetivos para determinar el monto de la multa aplicable, dejando en manos de la Administración pública un amplio margen de discrecionalidad, le da lugar también una vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica, ambos de rango constitucional. Lo mismo puede decirse de las ordenanzas de los GADm analizadas, donde el ejercicio de las potestades administrativas normativas y sancionadoras no se adecuan a los principios básicos que deben regir su actuación, lo que puede ser una fuente de posibles violaciones a los derechos de los fundamentales de los administrados, como el derecho a la seguridad jurídica, al debido procedimiento administrativo y a la tutela efectiva de los derechos que es obligación de los poderes públicos.

Recomendaciones

De las conclusiones generales expuestas se derivan las siguientes recomendaciones.

- PRIMERA: En el plano institucional se recomienda a la Autoridad Ambiental Nacional Ambiental, a la Autoridad Única del Agua y a los CAD en el ámbito de sus competencias, un cambio de enfoque en la legislación aplicable a la prevención, regulación, control y sanción del vertido de aguas residuales, sustancias contaminantes o depósito de desechos o residuos que puedan dañar su calidad o cantidad, al pasar de un enfoque represivo y sancionatorio con fines recaudatorios en el plano económico, a un enfoque preventivo, pues la remediación o la reparación integral de los daños no siempre es posible con las sanciones aplicadas; el cambio de enfoque permitirá una tutela más efectiva del agua como recurso público estratégico, así como de los derechos fundamentales vinculados a ella cuya satisfacción depende del acceso al agua de calidad y en cantidad suficiente. Asimismo, se recomienda revisar el régimen de competencias en la materia, por cuanto la duplicidad de entes con potestad sancionatoria puede ser contrario a su objetivo de satisfacer el interés público con apego a los principios de eficiencia y eficacia, por lo que la potestad sancionatoria debería atribuirse solo a la Autoridad Única del Agua.
- SEGUNDA: En el plano sustantivo se recomienda que, en uso de los principios de tipicidad y proporcionalidad, se tipifiquen infracciones leves y graves en la LORHUAA, puesto que en la actualidad solo hay previstas infracciones graves, específicamente dos, lo que resulta inadecuado en vista de la diversidad de comportamientos que pueden afectar los derechos del agua y el derecho humano de acceso al agua de calidad y en cantidad suficiente, lo que por demás limita la capacidad de actuación preventiva y sancionatoria de la Administración pública ante acciones u omisiones que no entran en los dos tipos previstos.
- TERCERA: En el plano de la función administrativa reglamentaria se recomienda que se establezca un único procedimiento sancionatorio a en la LORHUAA frente a la diversidad de procedimientos sancionatorios vigentes en la actualidad, y se atribuya su conocimiento a la Autoridad Única del Agua, lo que podría contribuir a una mayor efectividad del régimen jurídico vigente, al contar con una sola autoridad con potestad sancionatoria y un procedimiento que garantice el derecho a la seguridad de las personas y evite tanto la duplicidad de funciones como la dispersión procesal en una materia tan delicada como es la potestad sancionadora de la Administración pública.
- CUARTA: En el ámbito de las ciencias jurídicas se recomienda a la academia y las universidades ecuatorianas incentivar el estudio e investigación de los mecanismos legales y de políticas públicas más apropiados para proteger adecuadamente el agua como recurso público estratégico, el derecho humano al agua de calidad y en cantidad suficiente y la función de la Administración pública en ese contexto; todo ello sería un paso importante para el desarrollo teórico y legislativo de un Derecho administrativo sancionador ambiental con énfasis en la prevención antes que en la sanción, con una visión intercultural y plurinacional que garantice el derecho humano al agua tanto como su utilización con fines domésticos, industriales y agropecuarios.

Bibliografía

Doctrina

- AA. VV, *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio*, Civitas, Madrid, 2002.
- “Prólogo. Hacia una cultura del agua”, Editorial del número 14/2016 de Polis, *Revista Latinoamericana*, pp. 1- 6.
- *Derecho administrativo sancionador ambiental: experiencias en Colombia, España y Perú. Primer Seminario Internacional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, Lima, Perú, 2008.
- *Derecho ambiental cubano*, Félix Varela, La Habana, 2007.
- *Derecho de aguas*, Universidad Externado de Colombia, 4 tomos, 2004.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo I, Porrúa, México, 1985.
- *Manual de Derecho Administrativo sancionador*, Aranzadi S.A, Madrid, 2014.
- *Todos por el agua, el agua para todos*, Documentos de Discusión, Quinto Encuentro Nacional, Foro de los Recursos Hídricos, Quito, 2008.
- *Diccionario de Sanciones Administrativas*, Madrid, Iustel, 2010, pp. 762- 779.
- ACOSTA, Alberto, “El buen vivir, una utopía por (re) construir”, *Revista Casa de las Américas* No. 257/2009, La Habana, pp. 33- 46.
- ACOSTA, Alberto, “La naturaleza como sujeto de derechos”, *Peripecias*, No. 87/2008, pp. 12- 24.
- *Bitácora Constituyente*, Ediciones Abya-Yala, 2008.
- *Derechos de la Naturaleza: el futuro es ahora*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2009.
- *El agua, un derecho humano Fundamental*, Ediciones Abya-Yala Quito, 2010.
- AGUIAR RIBEIRO DO NASCIMENTO, Germana, “El derecho al agua y su protección en el contexto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios Constitucionales* No. 16/2018, pp. 245- 280.
- AGUILAR, Grethel e IZA, Alejandro, *Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 2005.
- AGUILÓ REGLA, Josep, “La derogación en pocas palabras”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1994, pp. 407- 418.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *Principio non bis in ídem*, en LOZANO CUTANDA, Blanca, ALASTUEY DOBÓN, M. del Carmen, ESCUCHURI AISA, Estrella, “Ilícito penal e ilícito administrativo”, *Estudios penales y Criminológicos* No. 31/2011, pp. 7- 86.
- ALBÁN, María A. (coord.), *Ecuador ambiental 1996- 2011. Un recorrido propositivo*, CEDA, Quito, 2011.
- ALBURQUENQUE TRONCOSO, Winston y LUENGO TRONCOSO, Sebastián, “Las aguas del minero: definiciones jurisprudenciales, reforma al Código de Aguas y su necesaria reconfiguración práctica como solución a los desafíos ambientales contemporáneos”, *Revista de Derecho Ambiental* No. 7/2017, pp. 141-160.
- ALDANA DURÁN, Martha, *Comentario a “La potestad sancionadora en España”*, ponencia presentada por Íñigo SANZ RUBIALES en el *Primer Seminario Internacional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, Lima, Perú, 2008, p. 31-39.

- AMORES TERÁN, Orlando, *Derecho Ecológico Ecuatoriano*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1991.
- ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, *Derecho Ambiental. Ambiente sano y desarrollo sostenible*, Gráfica Bellido, Lima, Perú, 2004.
- ANDINO REINOSO, Wilson, “La naturaleza como parte procesal y su manifestación.” *Diálogos judiciales* 4/2017, Quito, pp. 37- 52.
- ARCA. *Agenda Regulatoria* 2019. Disp. http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/1._agenda_regulatoria_2019_sf.pdf. F. c. 8/7/2019.
- ARCE MONCADA, María F. y LEIVA CALDERÓN, Márlin A. *Determinación de la calidad del agua de los ríos de la ciudad de Loja y diseño de líneas generales de acción para su recuperación y manejo*, UTPL, Loja, 2009.
- ARÉVALO CUNICH, Gonzalo, “Apuntes sobre el régimen jurídico de las aguas subterráneas,” *Revista de Derecho Administrativo Económico* No. 1/1999, pp. 21- 26.
- ARIAS, VERÓNICA, *Los caudales ecológicos en el Ecuador análisis institucional y legal*, Centro Ecuatoriano de Desarrollo Ambiental, Quito, 2012.
- ARMENDÁRIZ ANTEQUERA, Cristina, “Recensión” a EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007, *Revista de Administración Pública* No. 176/2008, pp. 385- 387.
- ARÓSTICA, Iván, “Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal”, *Revista de Derecho* No. 182/1987, pp. 71- 81.
- ARROJO, Pedro, “El reto ético de la crisis global del agua”, *ÁGORA, Revista de Ciencias Sociales* No. 19/2008, pp. 15- 36.
- ARROLLO BALTÁN, Lenin E, et. al. “Una mirada al principio de legalidad: A partir de la constitucionalización del derecho penal ecuatoriano” *Dominio de la Ciencia* No. 3/2018, pp. 466-491.
- ATIENZA, Manuel, “Imperio de la ley y constitucionalismo. Un diálogo entre Manuel Atienza y Francisco Laporta”, *Isonomía*, No. 31/2009, pp. 205- 223.
- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro, “Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano”, Ensayo presentado en el Congreso Ecuatoriano de Historia 2012 (Montecristi). Disp. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3015/1/%C3%81vila%2c%20R-CON-008-Evoluci%C3%B3n.pdf>. F. c. 1/9/2018.
- “Las Garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008”, *Desafíos constitucionales*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, pp. 89- 111.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, “Instrucciones y Circulares como fuente del Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública* No. 48/1965, pp. 107- 126.
- BALLÉN MOLINA, Rafael A. *Derecho Administrativo Disciplinario*, Temis, Bogotá, 1998.
- BALMACEDA, Gustavo, *Manual de Derecho Penal, Parte General*, Librotecnia, Santiago de Chile, 2014.
- BARNES, Javier, “Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario”, *Revista de Administración Pública* No. 135/1994, pp. 495- 522.

- BARRAGÁN, Daniel, *Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Ecuador. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades*, Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, 2017.
- BARRIGA LÓPEZ, Leonardo, “Hacia un nuevo Derecho Ambiental”, *AFESE: Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano* No. 54/2010, pp. 53- 74.
- BASTIDA AGUILAR, Abraham, “Protección jurídica del ambiente”, *Ambiente Ecológico* No. 82/2002. Disp. http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/2002/082_02.2002/082_Columnistas_AbrahamBastidaAguilar.php3. F. c. 12/9/2019.
- BAUTISTA, Justo, *El derecho humano al agua y Saneamiento frente a los objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), CEPAL, Santiago de Chile, 2013.
- BECCERRA, Andrea, “Movimientos sociales y luchas por el derecho humano al agua en América Latina”, *ILSA. Revista el Otro Derecho* No. 34/2006, pp. 1- 8.
- BEDÓN GARZÓN, Rene P. “Aplicación de los derechos de la naturaleza en Ecuador”, *Veredas do Direito* No. 14/2017, pp. 1- 8.
- BEITL, Christine, “The Changing Legal and Institutional Context for Recognizing Nature’s Rights in Ecuador: Mangroves, Fisheries, Farmed Shrimp, and Coastal Management since 1980”, *Journal of International Wildlife Law & Policy*, Vol. 16/2016, pp. 317- 332.
- BERMEJO VERA, José, *Derecho Administrativo, parte especial*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 1999.
- BERMÚDEZ, Jorge, “Reglas para la imposición de sanciones administrativas en materia ambiental”, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo (coords.), *Sanciones Administrativas X Jornadas de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2014.
- BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho Administrativo General*, 3ª edición, Legal Publishing Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2014.
- BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2ª edición, Ediciones Universitarias, Chile, 2014.
- BLANQUER, David, *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- BLENGIO VALDÉS, Mariana, “Derecho humano a un medio ambiente sano”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, No. 4/2013, pp. 5- 17.
- BOBBIO, Norberto, *El problema del positivismo jurídico*, Fontamara, México, 2007.
- BOKOVA, Irina, “Prólogo” a AA.VV. *Aguas residuales. El recurso desaprovechado*, UNESCO 2017.
- BONILLA MALDONADO, Daniel, “El constitucionalismo radical ambiental y la diversidad cultural en América Latina. Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en Ecuador y Bolivia”, *Revista de Derecho del Estado* No. 42/2019, pp. 3- 23.
- BORRÀS PENTINAT, Susana, “Del derecho humano a un medio ambiente sano al reconocimiento de los derechos de la naturaleza”, *Revista Vasca de Administración Pública* No. 99-100/2014, pp. 649- 680.
- BRAVO CUCCI, Jorge A, “Principios aplicables a la potestad sancionadora”, *Revista* 55 tomo II/2013, pp. 89- 102.

- BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR, Víctor, “Buen Vivir (*Sumak Kawsay*) ¿alternativa al desarrollo occidental?” *E-dhc*, Universitat de Lleida/FLACSO- Ecuador No. 6/2016, pp. 28-41.
- BRUDTLAN, G. H. et al, *Nuestro futuro común. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Oxford University Press, Londres, 1990.
- BUITRÓN, Ricardo, “Derecho Humano al Agua en Ecuador”, *Informe de Derechos Humanos 2009*, Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2010, pp. 139- 162.
- *Estado Constitucional de Derechos Informe sobre derechos humanos Ecuador. El Agua en el Ecuador*, Quito-Ecuador Ediciones Abya-Yala, 2009.
- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, *Derecho Ambiental. Fundamentación y normativa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
- BUSTAMANTE ROMO LEROUX, Francisco, “Derechos de la naturaleza: análisis crítico de la jurisprudencia constitucional”, en MALDONADO, Adolfo y MARTÍNEZ, Esperanza, *Una década con derechos de la naturaleza*, Abya Yala, Quito, 2019, pp. 106- 127.
- “Derechos de la naturaleza: análisis crítico de la jurisprudencia constitucional”, en MALDONADO, Adolfo y MARTÍNEZ, Esperanza, *Una década con derechos de la naturaleza*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2019, pp. 106- 127.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan J. y HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán, *Nuevo sistema de Derecho Penal*, Trotta, Madrid, 2004.
- BUSTOS, Juan, *Obras Completas. Derecho Penal. Parte General*, 2ª edición, Ediciones Jurídicas de Santiago, Santiago de Chile, 2007.
- CAFFERATTA, NÉSTOR A. *Introducción al Derecho Ambiental*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales/Instituto Nacional de Ecología/PNUMA, Buenos Aires, 2003.
- CALVO CHARRO, María, *Sanciones Medioambientales*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- CAMACHO, Gladys, *Tratado de Derecho Administrativo, La actividad sustancial de la administración del Estado*, Abeledo-Perrot Legal Publishing, Santiago de Chile, 2010.
- CAMPAÑA K, Arturo, et. al., *Contaminación de las aguas y políticas para enfrentarla*, Foro de Recursos Hídricos, Quito, 2011.
- CAMPOS, Francisco, *Informes sobre agua potable*, Imprenta de la Nación, Guayaquil, 1886.
- CANO CAMPO, Tomás, “Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, No. 156/2001, pp. 191- 249.
- “Derecho administrativo sancionador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 43/1995, pp. 339- 348.
- “El autismo del legislador: la «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la administración”, *Revista de Administración Pública* No. 201/2016, pp. 25- 68.
- “Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública* No. 156/2001, pp. 191- 249.
- CÁNOVAS GONZÁLEZ, Daimar, *Estudios sobre Derecho del Ambiente*, Vadell Hermanos Editores, Caracas 2011.

- CÁRDENAS, Maritza, *Calidad de las aguas de los cuerpos hídricos de la Provincia del Guayas mediante el uso de macroinvertebrados acuáticos registrados durante noviembre de 2012 y marzo de 2013*, Prefectura del Guayas, Guayaquil, 2014.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2ª edición española, FCE-UNAM, México, 1988.
- CARRETERO PÉREZ, Andrés, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª edición, Edersa, Madrid, 1995.
- CARRIÓN CRUZ, Daniela A. *El tratamiento de aguas residuales y su influencia en el derecho a un ambiente sano de los ciudadanos que habitan en el entorno del río Machángara al sur del Distrito Metropolitano de Quito en el año 2014*. Universidad Central del Ecuador, Quito, 2016.
- CARRUITERO LECCA, Francisco y ROJAS LUJÁN, Víctor, *Fundamentos de Derecho y Gestión ambiental*, A&C Ediciones Jurídicas, Lima, Perú, 2019.
- “Los principios de la potestad sancionadora de la administración”, *Jus Gestión Pública* No. 3/2008, pp. 53- 82.
- CARTAYA, Belkis, “La naturaleza: objeto o sujeto de derechos”, en GARZA GRIMALDO, José G. y RODRÍGUEZ SALDAÑA, Roberto (coords.), *Los derechos de la naturaleza*, Universidad Autónoma de Guerrero/Honorable Congreso de Estado de Guerrero, México, 2012, pp. 21- 38.
- CARTAYA, Belkis, “La naturaleza: objeto o sujeto de derechos”, en GARZA GRIMALDO, José G. y RODRÍGUEZ SALDAÑA, Roberto (coords.), *Los derechos de la naturaleza*, Universidad Autónoma de Guerrero/Honorable Congreso de Estado de Guerrero, México, 2012, pp. 21- 38.
- CASADO CASADO, Lucía, *Los Vertidos en aguas continentales: régimen jurídico-administrativo*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2002.
- CASTRO LORIA, Juan Carlos, *Derecho administrativo sancionador y garantías constitucionales*, Editorial Jurídica FPDP, San José, Costa Rica, 2006.
- CEPAL. *Diagnóstico de la Estadística del Agua en Ecuador*, 2012. Disp. <https://aplicaciones.senagua.gob.ec/servicios/descargas/archivos/download/Diagnostico%20de%20las%20Estadisticas%20del%20Agua%20Producto%20IIIC%202012-2.pdf>. F. c. 6/9/2018.
- CEREZO MIR, José, “Límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo”, *III Jornadas de profesores de Derecho Penal*. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1976.
- CEVALLOS GOROZABEL, Elizabeth M. y CASTILLO CEVALLOS, Carolina E. “El Derecho constitucional y el Derecho administrativo en el Ecuador”, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, 2019. Disp. <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/03/derecho-constitucional-ecuador.html>. F. c. 4/1/2020.
- CLAVERO, Bartolomé, “Jurisprudencia Ecuatoriana sobre Derechos de la Naturaleza”. Disp. <http://elcorreo.eu.org/Jurisprudencia-Ecuatoriana-sobre-Derechos-de-la-Naturaleza?lang=fr>. F. c. 10/9/2019.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo y ALDUNATE LIZANA, Eduardo, “Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, No. XXXIX/2012, pp. 337- 361.

- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno”, *Revista de Derecho* No. 42/2014, pp. 399- 439.
- CORDERO, Eduardo, *Derecho Administrativo Sancionador. Bases y principios en el Derecho chileno*, Legal Publishing Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2014.
- CORIA, Ignacio D. “El estudio de impacto ambiental: características y metodologías”, *Invenio* No. 20/2008, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano Rosario, Argentina, pp. 125-135.
- CORRAL B, Fabián, “Descentralización y autonomía ¿un problema de poder?”, *IurisDictio* No. 2/200, Universidad San Francisco de Quito, pp. 71- 84.
- CORREAS, Oscar, “Eficacia del Derecho, eficacia de las normas y hegemonía política”, CUÉLLAR VARGAS, Angélica y CHÁVEZ LÓPEZ, Arturo (coords.), *Visiones transdisciplinarias y observaciones empíricas del Derecho*, UNAM; México, 2003, pp. 57- 75.
- CORZO SOSA, Edgar, “Derecho a un medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección). Un esbozo”, en CARMONA TINOCO, Jorge U y HORI FAJOCO, Jorge M, *Derechos humanos y medio ambiente*, UNAM, 2010, pp. 145- 198.
- CSJN, *Tesaurus jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Vocabulario controlado y estructurado*, CSJN, México, 2014.
- CUBERO MARCOS, José I, “Las aporías del principio *non bis in ídem* en el Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública* No. 207/2018, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 253-288.
- DA ROS, Giuseppina, *La Contaminación de Aguan en Ecuador: una aproximación económica*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1995.
- DÁVALOS, Pablo, “*Sumak Kawsay* y Estado Plurinacional”, disponible en <https://www.puce.edu.ec/documentos/CuestionessobreelSumakKawsay.pdf>, consultado el 10/9/2018.
- DE FEBRER, María T. “Un derecho humano silenciado”, *Ágora, Revista de Ciencias Sociales* No. 19/2008, pp. 135- 156.
- DE FUENTES BARDAJÍ, Joaquín (dir.) y PEREÑA PINEDO, Ignacio (coord.), *Manual de Derecho administrativo sancionador*, 2ª edición, tomo I, Thomson Reuters, Navarra, 2009.
- DE GREGORIO, Josu C. “El derecho que necesita agua: luchando por el agua en América Latina”, *Ágora, Revista de Ciencias Sociales* No. 19/2008, pp. 85- 106.
- DE LEÓN VILLALBA, Francisco J. *Acumulación de sanciones penales y administrativas: sentido y alcance del principio *Ne bis in ídem**, Bosch, Barcelona, 1998.
- DE PALMA DEL TESO, Ángeles, “La culpabilidad”, *Justicia administrativa, Revista de Derecho Administrativo* No. 1/2001, pp. 29- 52.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura y GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala, La Paz-Bolivia, 2012.
- DE STEFANO, Lucia, *Los mercados de aguas y la conservación del medio ambiente*, WWF/Adena, Madrid, 2015.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR, *Aportes defensoriales a la discusión del Proyecto de Ley de Recursos Hídricos*, Quito, 2011. Disp. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/134/1/AD-001-APORTES-DEFENSORIALES-LEY%20RECURSOS%20H%C3%8DRICOS.pdf>. F. c. 3/9/2019.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR, *Informe Temático: el agua como un derecho humano y como derecho de la naturaleza*, Quito, 2011. Disp. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/119/1/IT-005-EL%20AGUA%20COMO%20UN%20DERECHO%20HUMANO.pdf>. F. c. 1/9/2019.
- *Manual de normas y jurisprudencia de derechos de la naturaleza y ambiente*, Quito, 2013.
- DEL CASTILLO, Lilian, *Los Foros del agua, De Mar del Plata a Estambul 1977- 2009*, Consejo Argentino para Las Relaciones internacionales documento de Trabajo No. 86, Editora CARI, Buenos Aires, 2009.
- DELGADO RAMOS, Gian C. “Agua y seguridad en el continente americano”, *ÁGORA, Revista de Ciencias Sociales* No. 19/2008, pp. 51- 61.
- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio, *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*, Jurídicas y Sociales, Madrid, 1997.
- DONZIS, Rubén H. “La eficacia social de las normas jurídicas”, *Revista electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas* No. 4/2006, pp. 6- 24.
- DOUROJEANNI, Axel, “¿Quién gobierna a quien en la gestión del agua?” CEPAL, Santiago de Chile, 2002.
- DROMI CASAS, José R. “Proceso administrativo: perspectiva”, *Revista de Administración Pública*, No. 88/1978, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 251- 289.
- ECHEVERRÍA V, Hugo, “El Derecho penal y los derechos de la naturaleza”, en MALDONADO, Adolfo y MARTÍNEZ, Esperanza, *Una década con derechos de la naturaleza*, Abya-Yala, Quito, 2019, pp. 81- 93.
- ECHEVERRÍA V, Hugo, “El Derecho penal y los derechos de la naturaleza”, en MALDONADO, Adolfo y MARTÍNEZ, Esperanza, *Una década con derechos de la naturaleza*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2019, pp. 81- 93.
- ECHEVERRÍA, Hugo y SUÁREZ, Sofía, *Tutela judicial efectiva en materia ambiental: el caso ecuatoriano*, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Quito, 2014.
- EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007.
- “El Derecho de Aguas del siglo XXI”, *Actas de Derecho de Aguas*, No. 2/2012, México, pp. 79 -104.
- ESCOBAR, Jairo, *La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar*, CEPAL, Santiago de Chile, 2002.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro y LÓPEZ GONZÁLEZ, José I. “El medio ambiente como función administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 26/1980, p. 367-385.
- ESTERMANN, Josef, *Filosofía andina, estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*, Abya-Yala, Quito, 1988.

- ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Barcelona, 2011.
- ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana, et al., *La naturaleza como sujeto de derecho en el constitucionalismo democrático*, Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador) y Universidad Libre de Bogotá (Colombia), 2019.
- FANJUL CLIMENT, Fernando; MARTOS NAVARRO, Fernando y CARRILLO PARDO, Clara I. *Policía local de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid*, MAD, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, María D. “Los límites del *ius puniendi*”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1994, pp. 87- 114.
- FERNÁNDEZ, Nora y BUITRÓN, Ricardo, *Develando el desencanto Informe sobre los derechos humanos “Derecho al agua y Saneamiento avances, límites y retos*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2010.
- FERNÁNDEZ-JÁUREGUI, Carlos y DÍAZ ALPUENTE, Fernando, “El derecho al agua como solución”, *ÁGORA, Revista de Ciencias Sociales* No. 19/2008, pp. 157- 178.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan C. “Las potestades públicas de la Administración del Estado en la tutela de los intereses públicos: a propósito de la sentencia 634/2007 del Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte, No. 1/2008, pp. 115-138.
- FIGUEROA HERNÁNDEZ, Adrián, “Formación ambiental”, *Revista Perspectivas Docentes* No. 17/1996, Universidad de Juárez Autónomas de Tabasco, México, pp. 45-46.
- GALLARDO, María J. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*, Madrid, Iustel, 2008.
- GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2003.
- GARBERÍ LLOBRECAT, José, “Principio non bis in ídem y cuestiones de prejudicialidad”, *Cuadernos de Derecho Judicial* No. 11/1997, pp. 79- 122.
- GARCÍA AMADO, Juan A. “Sobre el *ius puniendi*: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”, *Documentación Administrativa* No. 280-281/2008, pp. 11- 41.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás R. *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 15ª edición, Thomson Reuters, Madrid, 2011.
- *Curso de Derecho Administrativo*, II, 9ª edición, Civitas, Madrid, 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista de Derecho Constitucional* No. 10/1976, pp. 399- 430.
- “Principio de legalidad, Estado material de derecho facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional* No. 10/1984, pp. 11- 61.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Jorge M. y REY SANTOS, Orlando, *Foros de negociación e instrumentos jurídicos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*, Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, La Habana, 2005.
- GARCÍA PLANAS, Gabriel, “Consecuencias del principio «non bis in ídem» en Derecho Penal”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* No. 42/1989, pp. 109- 124.
- GARRIDO FALLA, Fernando, “Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas”, *Revista de Administración Pública* No. 20/1959, pp. 11- 50.

- *Tratado de Derecho Administrativo*, 12ª edición, Tecnos, Madrid, 1994.
- GARRIDO, Mario, *Derecho Penal, Parte General. Nociones Fundamentales de la Teoría del Delito*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2003.
- *Derecho Penal. Parte General*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1997.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina, “Cuestiones sobre la derogación”, *Revista Doxa* No. 15-16/1994, pp. 845- 860.
- “Imperio de la ley. Motivos para un desencanto”, *Jueces para la democracia*, No. 32/1998, pp. 25- 36.
- GAYBOR SECAIRA, Antonio, *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*, Foro de Recursos Hídricos, Quito, 2009.
- GINARTE DURÁN, Maivis, et. al. “La mediación y el conflicto ambiental de la contaminación del agua dulce”, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, No. 34/2019, pp. 1- 5.
- “Una mirada legal al derecho humano del agua dulce”, *Estrés y Salud*, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, s/f.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa F. “La non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa”, *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso* No. XLIX/2017, pp. 101- 138.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, “El debido proceso como derecho humano”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (Coord.) *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau*, tomo II, UNAM; 2006, pp. 341- 357.
- GÓMEZ PEVAJEAU, Carlos A. *Dogmática del Derecho Disciplinario*, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.
- GÓMEZ SIERRA, Lizeth Del Carmen y LEÓN, Miguel Ángel, “De los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza: racionalidades emancipadoras del derecho ambiental y nuevas narrativas constitucionales en Colombia, Ecuador y Bolivia”, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales* No. 10/2016, pp. 233- 260, Colombia.
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel, *Derecho administrativo sancionador. Parte general: teoría general y práctica del Derecho penal administrativo*, 3ª edición, Thomson Aranzadi, Navarra, 2013.
- GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Alberto, *El régimen jurídico de los vertidos industriales*, Universidad Carlos III, Madrid, 2017.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1999.
- GOROSITO ZULUAGA, Ricardo, “Los principios en el Derecho Ambiental”, *Revista de Derecho (UCUDAL)*, No. 16/2017, pp. 101- 136.
- GRANJA GALINDO, *Práctica de Derecho administrativo*, Universidad central del Ecuador, 1993.
- GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín, “Régimen constitucional de biodiversidad, patrimonio natural y ecosistemas frágiles: y, recursos naturales renovables”, en *Desafíos del derecho*

ambiental ecuatoriano frente a la Constitución vigente, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2010, pp. 33- 58.

GRUPO DE COORDINACIÓN DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO, *Administración pública ecuatoriana, diez problemas básicos*, Quito, 1979.

GUANOQUIZA TELLO, Lucas y ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Alcides, “La contaminación ambiental en los acuíferos de Ecuador. Necesidad de su reversión desde las políticas públicas con enfoque bioético”, *Revista Visión Contable* No. 19/2019, pp. 64- 101.

GUARANDA MENDOZA, Wilton y SAAVEDRA, Luis A. *Estudio comparado de derecho ambiental Ecuador-Perú-Bolivia-España. Énfasis en Parámetros de calidad y Límites Máximos Permisibles dentro de actividades Extractivas*, INREDH, Quito, 2009.

----- *Acciones jurídicas para establecer responsabilidades por daño ambiental en el Ecuador*, INREDH, Quito, 2010.

GUASTINI, Ricardo, “Derogación y después”, *Isonomía* No. 24/2006, pp. 77- 91.

GUDYNAS, Eduardo, “Derechos de la naturaleza, muchos protagonistas, un único sujeto”, *Temas para el Debate* No. 95/2011, Madrid, pp. 37- 39.

----- “Derechos de la naturaleza, muchos protagonistas, un único sujeto”, *Temas para el Debate* No. 95/2011, Madrid, pp. 37- 39. MARTÍNEZ, Esperanza y ACOSTA, Alberto, “Los Derechos de la Naturaleza como puerta de entrada a otro mundo posible”, *Revista Direito e Práxis*, No. 4, Vol. 08/2017, pp. 2927- 2961.

GUEVARA ELIZALDE, Robert, “El principio de la prohibito reformatio in pejus en el derecho procesal penal del Ecuador. Una mirada histórica y una mirada actual”, *Lex. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas* No. 20/2017, pp. 236- 270.

GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “El derecho al agua y su relación con el medio ambiente”, en CARMONA TINOCO, Jorge U y HORI FAJOCO, Jorge M, *Derechos humanos y medio ambiente*, UNAM, 2010, pp. 123- 143.

HERNÁNDEZ RIERA, José A., “El problema con las potestades de fiscalización ambiental: ¿dèjà vu?”, *Revista de Derecho Ambiental*, No. 7/2017, pp. 7- 34.

HERNÁNDEZ TERÁN, Miguel, *Justicia indígena, derechos humanos y pluralismo jurídico*, CEP, Quito, 2011.

HERNÁNDEZ, Héctor, “Actividad Administrativa, procedimiento sancionatorio-administrativo y proceso penal: algunas necesidades de coordinación legal”, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo (Coords.), *Sanciones Administrativas*, Legal Publishing, Santiago de Chile, 2014, pp. 567-586.

HERRERA CARRASCAL, Giovanni J. y SUÁREZ GÓMEZ, Gabriel A, “El agua como sujeto de derechos”, en GARCÍA PACHÓN, María del P, *Tratado de derecho de aguas. Derecho de aguas colombiano para el siglo XXI*, tomo I, Universidad Externado de Colombia, 2008, pp. 91- 122.

HOLMES, O. W, “The path of the law”, *Harvard Law Review* No. 457/1897, pp. 1- 41.

HUAPAYA TAPIA, Ramón A, “El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú”, *Revista de Investigações Constitucionais* No. 1/2015, Curitiba, pp. 137- 165.

- HUEPE, Fabián, “El Problema de la discrecionalidad en la potestad sancionadora de la Administración: Su control a través del principio de razonabilidad”, en ARANCIBIA, Jaime y ALARCÓN, Pablo (coords.), *Sanciones Administrativas X Jornadas de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Santiago de Chile, 2014.
- HUERGO LORA, Alejandro, *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007.
- HUERTA TOCILDO, Susana, “El derecho fundamental a la legalidad penal”, *Revista Española de Derecho Constitucional* No. 39/1993, pp. 81- 113.
- ISCH L, Edgar e INGO NENTES, Carmen (eds.), *Agua y servicios ambientales. Visiones críticas desde los Andes*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2006.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, *Derecho Ambiental y sus principios rectores*, Dykinson, Madrid, 1999.
- JARAMILLO ORDOÑEZ, Hernán, *Manual de Derecho Administrativo*, Latina Editores, Cuenca, Ecuador, 1998.
- JARAMILLO, Verónica, *Los principios generales del procedimiento administrativo*. (Tesis de Maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 2012.
- JIMÉNEZ MOSTAZO, Antonio y ALVARADO RODRÍGUEZ, Pedro, “Ne bis in ídem, un principio constitucional de creación jurisprudencial (III). Formulación constitucional”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, Vol. XXIII/2005, pp. 349- 363.
- JOINER, Emily, *Agüita Amarilla, una mirada crítica y propositiva a la privatización del agua y alcantarillado de Guayaquil*, Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos, Guayaquil, 2007.
- LAREÁTEGUI FABARA, Fred, “Una mirada a los derechos de la naturaleza desde el Derecho Administrativo”, en MALDONADO, Adolfo y MARTÍNEZ, Esperanza, *Una década con derechos de la naturaleza*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2019, pp. 95- 103.
- LARRAÍN, Sara, “El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado”, *Polis, Revista Latinoamericana* 14/2016, p. 1.
- LARREA MALDONADO, Carlos, *Hacia una historia ecológica del Ecuador. Propuesta para un debate*, UASB, 2006.
- LASCURAÍN SÁNCHEZ, Juan Antonio, “Por un Derecho penal solo penal: Derecho penal, Derecho de medidas de seguridad y Derecho administrador y sancionador”, en: *Homenaje al profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Civitas, Navarra, 2005.
- LASSO OTAYA, Hugo Hernán, *Historia Ambiental del Río Machangara en Quito del siglo XX*, FLACSO, Quito, 2014.
- LEFF, Enrique, *Justicia Ambiental, Construcción y Defensa de los nuevos derechos ambientales culturales y colectivos en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, 2010.
- LEGUINA, Jesús, “Principios generales del derecho y constitución”, *Revista de Administración Pública* No. 114/1987, pp. 7- 37.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*, 2ª edición, Colex, 2010.
- LLASAG FERNÁNDEZ, Raúl, “El *sumak kawsay* y sus restricciones Constitucionales”, *FORO Revista de Derecho* No. 12/2009, UASB, pp. 113- 125.

- LÓPEZ PARDO, Claudia y BALAREZO VINUEZA, Diana, “El derecho humano al agua y la justicia ambiental en Ecuador”, s/f. Disp.<https://canadians.org/sites/default/files/publications/RTW-Ecuador-1.pdf>. F. c. 3/9/2019.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental”, *Revista de Administración Pública* No. 142/1997, pp. 53- 74.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (coord.), *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2010.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, “Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública* No. 200/2016), pp. 409- 438.
- “La tensión entre eficacia y garantías en la represión administrativa: aplicación de los principios constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador con especial referencia al principio de legalidad”, *Cuadernos De Derecho Judicial* No. 11/1997, pp. 41- 77.
- “Ley 9/2018. Análisis a las modificaciones de Ley de Evaluación Ambiental”, *Actualidad Jurídica Ambiental* No. 86/2019, pp. 72- 95.
- *Administración y legislación ambiental*, 6ª edición, Dykinson, Madrid, 2011.
- LUNA CASTRO, José Nieves, “la proporcionalidad como principio limitador en la determinación de la imposición de las penas”, en AA. VV, *El Derecho mexicano contemporáneo, Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, Fundación Académica Guerrerense, México, 2012, pp. 315- 338.
- MACÍAS GÓMEZ, Luis F, “El constitucionalismo ambiental en la nueva Constitución de Ecuador. Un reto a la tradición constitucional”, *IurisDictio*, No. 14/2012, Universidad San Francisco de Quito, pp. 152- 168.
- MAINARDI, Martín A, “La adhesión al recurso ajeno en el Código Procesal Penal de la Nación”, *Revista JA* No. 3/1994, Universidad nacional del Nordeste, pp. 965- 971.
- MALDONADO, Adolfo y MARTÍNEZ, Esperanza, *Una década con derechos de la naturaleza*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2019.
- MANCISIDOR DE LA FUENTE, Mikel, “Aproximación al agua (y al saneamiento) como objeto de un derecho humano”, *ÁGORA, Revista de Ciencias Sociales* No. 19/2008, pp. 109- 133.
- MANZANO, Jordi J, “Si fuera solo una cuestión de fe. Una crítica sobre el sentido y la utilidad del reconocimiento de derechos a la naturaleza en la Constitución del Ecuador”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* No. 1, Vol. 2/2013, p. 43-86.
- MAÑALICH, Juan P, “El principio ne bis in ídem en el Derecho Penal chileno”, *Revista de Estudios de la Justicia* No. 15/2011, pp. 139- 169.
- “El principio ne bis in ídem frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio”, *Política Criminal* No. 9/2014, pp. 543- 563.
- MARCHECO ACUÑA, Benjamín, “El control judicial de la potestad discrecional de la administración pública en Cuba”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* No. 110/2009, pp. 57- 75.
- MARCILLA CÓRDOBA, Gema, “Imperio de la ley”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 5/2013-2014, pp. 177- 185.

- MARIENHOFF, Miguel S, *Tratado de Derecho administrativo*, 3ª edición, tomo IV, Abeledo-Perrot, Bues Aires, 1996.
- MARÍN PACHECO, Gonzalo, “Cooperación y desarrollo: consideraciones sobre los modelos de intervención”, *Ágora, Revista de Ciencias Sociales* No. 19/2008, pp. 63- 83.
- MÁRQUEZ I BANQUÉ, María, “Problemas de legitimación del derecho penal del miedo”, *Política Criminal* No. 24/2017, pp. 690- 730.
- MARTÍNEZ MOSCOSO, Andrés, *La prestación del servicio público de agua potable en el municipalismo ecuatoriano durante la Revolución Ciudadana*, (2007-2013), Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, España, 2015.
- “El nuevo marco jurídico en materia ambiental en Ecuador. Estudio sobre el Código Orgánico del Ambiente”, *Actualidad Jurídica Ambiental* No. 89/2019, pp. 1- 32.
- “El régimen jurídico del agua en el Ecuador. El Derecho Humano al Agua en la Constitución de 2008”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* No. 36/2017, pp. 297- 321.
- *El derecho al agua en el Ecuador. Un análisis desde la Ciencia política y el Derecho público*, Universidad de Cuenca, 2017.
- MATEO-SAGASTA, Javier, *Reutilización de aguas para agricultura en América Latina y el Caribe. Estado, principios y necesidades*, FAO, Santiago de Chile, 2017.
- MATILLA CORREA, Andry, (coord.), *Derecho de aguas: estudios cubanos*, AMA Sello Editorial, La Habana, 2019.
- MATTES, Hans, *Problemas de Derecho penal administrativo*, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1979.
- MATUS, Jean P. (ed.), *Derecho Penal del Medioambiente*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, de Chile, 2004.
- MATUTE MERA, Paola F, *La potestad sancionadora de la administración pública en contratación pública*, Tesis de Maestría, UASB, 2016.
- MAZARI HIRIART, Marisa, “El agua como recurso”, *¿Cómo ves? Revista de Divulgación de la ciencia de la UNAM* No. 54/2019, pp. 10- 12.
- MEDINA CUENCA, Arnel, “Los principios limitativos del ius puniendi y las alternativas a las penas privativas de libertad”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, No. 19/2007, pp. 87- 116.
- MEDINA MORA ICAIZA, Eduardo (coord.), *Uso legítimo de la fuerza*, INACIPE, México, 2008.
- MEDINA PEÑA, Rolando, “La tutela de los derechos difusos de carácter ambiental: una mirada desde el derecho constitucional ecuatoriano”, *Revista Magazine de las Ciencias* No. 3/2017, pp. 25- 34.
- MELO, Mario, “Derechos de la Naturaleza, globalización y cambio climático”, *Líneas Sur*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, No. 5/2013, pp. 43- 54.
- MENCHÚ TUM, Rigoberta, “El agua y la humanidad, una existencia recíproca. La visión holística de la cosmovisión maya y los derechos de los pueblos originarios”, pp. 1- 31. Disp. https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cajaAzul/palabras/Menchu_ES.pdf. F.c. 20/3/2020.

- MONDACA, Alberto, “Significado y técnica jurídica de la policía administrativa”, *Revista de Administración Pública*, No. 20/1959, pp. 35- 68.
- MONTENEGRO, Aníbal, *Régimen del Agua en el Ecuador*, Editorial Universitaria, Quito, 1960.
- MONTENEGRO, Sergio; CELUME, Tatiana y COSTA, Ezio (coords.), *Actas de las I Jornadas del régimen jurídico de las aguas consideraciones jurídicas y económicas en la planificación, gestión, asignación y conservación del agua*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2018.
- MONTES CORTÉS, Carolina, “El procedimiento sancionatorio administrativo ambiental en Colombia”, ponencia presentada en el *Primer Seminario Internacional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, Lima, Perú, 2008, pp. 46- 67.
- MONTORO PUERTO, Miguel, *La infracción administrativa: características, manifestaciones y sanción*, Ediciones Nauta, Barcelona, 1965.
- MORALES TOBAR, Marco, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2011.
- MORALES, Jenny; MOROCHO, Lenín y SILVA, Luis, *Temas de Derecho Administrativo*, Ediciones Legales, Quito, 2016.
- MORÁN OVALLE, José Ignacio, “Las aguas del minero”, *Justicia Ambiental* No. 3/2011, pp. 57- 67.
- MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 3ª edición, Aranzadi, Madrid, 1998.
- MORÓN URBINA, Juan Carlos, “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración pública en la ley peruana”, *Revista Advocatus* No. 13/2005, pp. 237- 274.
- MUÑOZ GAJARDO, Sergio, “El acceso a la justicia ambiental.” *Revista de Derecho Ambiental* No. 6/2014, pp. 17- 38.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo I, 2ª edición, Iustel, Madrid, 2006.
- MURCIA RIAÑO, Diana Milena, *La naturaleza con derechos un recorrido por el derecho internacional de los derechos humanos, del ambiente y del desarrollo*, Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo, Quito, 2012.
- NAIZOT, Anne-Lise “El derecho ambiental en el Ecuador: entrevista a Fabián Corral”, *Revista Letras Verdes* No. 01/2008, pp. 7- 8.
- NARVÁEZ QUIÑÓNEZ, Iván, *Derecho Ambiental y temas de Sociología Ambiental*, Ediciones Fausto Reinoso, Quito, 2004.
- NARVÁEZ, Iván y NARVÁEZ, María J. *Derecho ambiental en clave neoconstitucional (Enfoque político)*, FLACSO, Quito, 2012.
- NAVARRO CARDOSO, Fernando, *Infracción administrativa y delito: Límites a la intervención del Derecho penal*, Constitución y leyes, Madrid, 2001.
- NAVARRO, Enrique, “La potestad sancionadora administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en ARANCIBIA MATTAR, Jaime y ALARCÓN JAÑA, Pablo (coords.), *Sanciones Administrativas*, Legal Publishing, Santiago de Chile, 2015, pp. 17- 38.

- NIETO, Alejandro, “Régimen sancionador de las administraciones públicas”, *Cuadernos de Derecho Local* No. 14/2007, pp. 7- 13.
- *Derecho Administrativo Sancionador*, 2ª reimpresión, Tecnos, Madrid, 2008.
- *Derecho administrativo sancionador*, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2005.
- NINO, Carlos S. *Introducción al análisis del Derecho*, 2ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2003.
- NOGUEIRA, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*, 3ª edición, Libro-tecnia, Santiago de Chile, 2013.
- NUFRIÓ, Anna V. (ed.), *El CREA como Organismo de Desarrollo Regional. Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979)*, Universidad de Cuenca, Ecuador, 2017.
- NÚÑEZ CHÁVEZ, William Jhonny, *El derecho fundamental al agua dentro del marco del servicio público de agua potable en el Ecuador*, Tesis de Maestría, UASB, 2018.
- NÚÑEZ TORRES, Kenia, “La evolución del procedimiento administrativo y el COA en el Ecuador”, *Revista San Gregorio* No. 33/2019, pp. 158- 168.
- NÚÑEZ, Ana M. *El óptimo económico del uso de agroquímicos en la producción de palma africana. Caso Santo Domingo de los Colorados*, Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ediciones Abya-Yala, 1998.
- OEA, *Congreso Interamericano sobre el Estado de derecho en materia ambiental*, Montego Bay, Jamaica, 2015.
- OLIVEROS GRIJALVA, Mauricio R. *La Potestad Sancionadora Disciplinaria en el Magisterio Nacional estado actual y perspectiva*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2010.
- ORCÉS, Andrés, *Proyecto de contrato para la provisión de agua potable a domicilio en la ciudad de Quito*, Imprenta Municipal, Quito, 1905.
- ORELLANA, Marcos, “Derecho Penal Ambiental Comparado. El Common Law”, *Revista Chilena de Derecho* No. 2/2002, pp. 441- 459.
- ORTEGA MALDONADO, Juan M. “Los derechos humanos y las potestades administrativas sancionadoras”, en ORTEGA MALDONADO, Juan M (coord.), *Justicia tributaria y derechos humanos*, UNAM, 2016, pp. 1- 39.
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime, *Derecho Administrativo Sancionador*, Legis S. A, Bogotá, 2009.
- PARADA BARRERA, Guillermo, *El derecho de aprovechamiento de aguas: aspectos dogmáticos y legales, su posesión y su adquisición por prescripción*, Congreso de la República, Santiago de Chile, 2000.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, 2ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- PARDUCCI SCALUGA, Nicolás, *Cien soluciones legales y administrativas*, 2 tomos, Edino, Quito, 1998.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- PAREJO ALFONSO, Luciano; DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio y PAREJO NAVAS, Teresa, “El medio ambiente”, en JIMÉNEZ BLANCO, Antonio; ORTEGA, Luis Ignacio y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª edición, Ariel, Barcelona, 1998.

- PAVÓ ACOSTA, Rolando, *La investigación científica del Derecho*, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2009, pp. 168- 176.
- PAZ Y MIÑO, Rafael, *Aguas municipales*, Imprenta Municipal, Quito, 1898.
- PAZMIÑO, Diego, *El Régimen Administrativo del Agua y los Servicios Públicos*, Especialización Superior en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 2004.
- PEMÁN GAVÍN, Ignacio, “Dificultades para una delimitación sustantiva del concepto de sanción. Pautas para un replanteamiento de la cuestión”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* No. 14/1999, pp. 131- 202.
- PEMÁN GAVÍN, Ignacio, *El sistema sancionador español*, Cedecs, Barcelona, 2000.
- PEÑA CHACÓN, Mario, *Derecho Ambiental efectivo*, Universidad de Costa Rica, San José, 2016.
- PEÑA CHACÓN, Mario, *et. al*, *Manual sobre Derecho penal ambiental ecuatoriano*, Fiscalía General del Estado, Quito, 2016.
- PERELLO DOMENECHH, Isabel, “Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional”, *Jueces para la Democracia*, No. 22/1994, pp. 76- 81.
- PÉREZ CAMACHO, Efraín, *Derecho Administrativo, Acorde con la Constitución Ecuatoriana*, UDLA, Quito, 2009.
- PÉREZ CAMACHO, Efraín, *Derecho Administrativo, actualizado con la legislación de Derecho Público 2009-2014*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2014.
- *Derecho Ambiental*, Mc Grau Hill, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 2010.
- *La Administración Pública Ecuatoriana en el Siglo XX, Siglo XXI*, Quito, 2000.
- *Manual de Derecho Administrativo*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2010.
- “La administración pública ecuatoriana en el siglo xx”, Monografía fue escrita para el Libro de Homenaje al Dr. Juan I. Larrea Holguín, Arzobispo de Guayaquil. Disp. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_O2isfPqVckJ:www.estade.org/derechopublico/Administracin%2520Pblica%2520s.%2520xx.doc&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ec . F. c. 5/1/2020.
- “La noción de acto administrativo en el Derecho Público Efraín Pérez ecuatoriano”, *IurisDictio* No. 5/2002, Universidad San Francisco de Quito, pp. 76- 86.
- *Opciones Legales e Institucionales del Manejo de los Recursos Hídricos en el Ecuador*, McGraw-Hill Interamericana S.A., Bogotá, 2008.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, Lisette, “Algunas consideraciones a debate sobre la ciencia jurídica y sus métodos”, *Revista Cubana de Derecho* No. 38/2011, pp. 1- 31.
- PÉREZ LLEDÓ, Juan Antonio, “Sobre la función promocional del Derecho. Un análisis conceptual”, *Revista Doxa* No. 23/2000, pp. 655- 687.
- PINTO, Mauricio y MARTÍN, Liber, “Origen, evolución y estado actual del derecho al agua en América Latina”, *Revista Bioderecho* No. 1/2014, pp. 1- 54.
- PRIETO MÉNDEZ, Julio M. *Derechos de la naturaleza Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*, Corte Constitucional del Ecuador; CEDEC 1ª edición, Quito, 2013.

- PRIETO MONROY, Carlos A. “El proceso y el debido proceso”, *Vniversitas* No. 106/2003, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, pp. 811- 823.
- PRIETO VALDÉS, Martha, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Nuevos paradigmas político constitucionales”, en VICIANO PASTOR, Roberto (ed.), *Estudios sobre nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012
- PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO. *Aplicación del Código Orgánico Administrativo*. OF. PGE No. 02145 de 3/1/2019. Consultante: Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, p. 24. Disp.http://www.pge.gob.ec/images/2019/extractos/EP_EXTRAC-TO_DE_PRONUNCIAMIENTOS_ENERO_2019.pdf. F. c. 12/10/2019.
- QUINGA CHUQUITARCO, Marco Bolívar, *Contaminación del Río Machángara y el Derecho al Buen Vivir de los habitantes del Barrio de Guápulo del DMQ en el 2015*, Universidad Central del Ecuador, Quito, 2015.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo, *Derecho penal ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- QUIROZ FERNÁNDEZ, Luis Santiago; IZQUIERDO KULICH, Elena y MENÉNDEZ GUTIÉRREZ, Carlos, “Estudio del impacto ambiental del vertimiento de aguas residuales sobre la capacidad de autodepuración del Río Portoviejo, Ecuador”, *Revista Centro Azúcar* No. 45/2018, pp. 73- 83.
- RAMÍREZ GALLEGOS, René, “Socialismo del *sumak kawsay* o Biosocialismo Republicano”, *Alter Justitia, Revista de la Maestría en Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional*, Guayaquil, 2001, pp. 5- 51.
- RAMÍREZ GÓMEZ, Salvador, *El principio “Ne bis in ídem” en el ámbito tributario: aspectos sustantivos y procedimentales*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- RAMÍREZ TORRADO, María L, “La reserva de ley en materia sancionadora administrativa colombiana”, *Revista Jurídica de Manizales* No. 6/2009, pp. 138- 152.
- “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español”, *Revista de Derecho* No. 27/2007, pp. 272- 292, Universidad del Norte, Colombia.
- “La tipicidad en el Derecho Administrativo sancionador”, *Estudios de Derecho* No. 151/2011, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, pp. 35- 50.
- “Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos* No. 1/2010, Universidad de Rosario, Argentina, pp. 155- 172.
- REÁTEGUI SÁNCHEZ, James. *La garantía del “ne bis in ídem” en el ordenamiento jurídico- penal*, 1ª edición, Jurista Editores, Lima, 2006.
- REBOLLO PUIG, Manuel, “El contenido de las sanciones”, *Justicia Administrativa*, No. Ext/2001, pp. 151- 206.
- REBOLLO PUIG, Manuel; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel; ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía y BUENO ARMijo, Antonio, “Panorama del derecho administrativo sancionador en España”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, No. 001/2005, Universidad del Rosario Bogotá, pp. 23- 74.

- RESTREPO MEDINA, Manuel A. y NIETO RODRÍGUEZ, María A, *El derecho administrativo Sancionador en Colombia*, Universidad del Rosario/Legis, Bogotá, 2017.
- RETAMAL VALENZUELA, Jorge, “Labor minera y protección del medio ambiente: criterios para una redefinición,” *Revista de Derecho (Coquimbo)* No. 22/2015, pp. 507- 28.
- RETAMOZO LINARES, Alberto, *Procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa disciplinaria y funcional*, 1ª edición, Gaceta Jurídica, Lima, 2015.
- REY SANTOS, Orlando, *Fundamentos del Derecho Ambiental*, Ediciones ONBC, La Habana, 2011.
- RIBADENEIRA SARMIENTO, MÓNICA, “DERECHO AMBIENTAL ECUATORIANO, ¿QUO VADIS?” *Ius Humani. Revista de Derecho* Vol. 5/2016, pp. 189- 207.
- RIVAS ROMERO, Vicente Alexander, “Jurisprudencia Constitucional sobre la potestad sancionadora de la Administración”. Disp.<http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/2010-2019/2018/05/CBD35.PDF>. F. c. 2/9/2019.
- RIVERA BRAVO, Daniela, “Diagnóstico jurídico de las aguas subterráneas,” *Ius et Praxis* No. 21/2015, pp. 225- 66.
- RODRÍGUEZ PEÑAHERRERA, Carlos, “El proceso de reforma administrativa en el Ecuador”, Seminario Latinoamericano de Aspectos Administrativos de la Planificación, ONU/CEPAL, Santiago de Chile, 1968.
- *Administración pública ecuatoriana. Breve recuento histórico y algunas ideas para planificar su cambio*, Ildis, Quito, 1987.
- RODRÍGUEZ, Elizabeth, “Agua, derechos y pueblos indígenas”, *Papeles de Cuestiones Internacionales* No. 82/2003, pp. 109- 116.
- RODRÍGUEZ, Gloria A. y PÁEZ PÁEZ Iván A. *Temas de Derecho ambiental: una mirada desde lo público*, Universidad del Rosario, Argentina, 2012.
- ROJAS FRANCO, Enrique, “El debido procedimiento administrativo”, *Revista Derecho PUCP* No. 67/2011, pp. 177- 188.
- ROMÁN CORDERO, Cristian, “El castigo en el Derecho Administrativo”, *Revista de Derecho y Humanidades*, No. 16/2010, pp. 151- 171.
- “El debido procedimiento administrativo sancionador”, *Revista de Derecho Público*, No. 71/2015, pp. 183- 214.
- RONCAL VATTUONE, Ximena, “La naturaleza...un sujeto con derechos. Apuntes para la reflexión”, *Revista de Investigación Educativa* No. 3/2013, pp. 121- 136.
- ROVERE, Marta B, “El agua como valor ambiental, social y económico”, en WALSH, Juan R, *et. al. Ambiente, Derecho y sustentabilidad*, La Ley, S.A, Buenos Aires, 2000, pp. 205- 277.
- RUIZ MORENO, José María, *La prohibición de reformatio in peius en el proceso penal español: su consideración a la luz de la jurisprudencia*, Thompson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2010.
- SALGADO PESANTEZ, Hernán, “La dogmática Constitucional en el Ecuador”, en CARBONELL, Miguel, CARPIZO, Jorge y ZOVATTO, Daniel, (coords), *Tendencias del Constitucionalismo en Latinoamérica*, UNAM, 2009.

- SAN SEBASTIÁN, Miguel y HURTIG, Anna-Karin, *Cáncer en la Amazonía del Ecuador, 1985-1998*, Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria “Manuel Amunarriz”, Medicus Mundi Guipúzcoa/CICAME/Ediciones Abya-Yala, 2ª edición, Quito, 2004.
- SAN SEBASTIÁN, Miguel, *Informe Yana Curi, Impacto de la actividad petrolera en poblaciones rurales de la Amazonía ecuatoriana*, Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria “Manuel Amunarriz”, Ediciones Abya-Yala. Quito, 2004. Disp. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1330&context=abya_yala. F. c. 4/9/2019.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El Principio de Proporcionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª edición, 2007, pp. 20- 77.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (coord.), *Manual de Derecho Administrativo*, Colex, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo, parte general*, 6ª edición, Tecnos, Madrid, 2010.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan A, “¿Crisis definitiva de la reformatio in pejus?”, *Revista de Administración Pública*, No. 72/1973, pp. 120- 155.
- *Principios del Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Orlando, *Acto Administrativo, Procedimiento, eficacia y validez*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.
- SANTOS LOYOLA, Carlos R, “Derecho administrativo sancionador y responsabilidad objetiva”, en *Modernizando el Estado para un país mejor*, Palestra, Lima, 2010.
- SANZ GANDASEGUI, Francisco, *La potestad sancionadora de la Administración: la Constitución Española y el Tribunal Constitucional*, Edersa, Madrid, 1985.
- SANZ LARRUGA, F. Javier, et. al. *Libre mercado y protección ambiental Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013.
- SANZ RUBIALES, Íñigo, “Contenido y alcance de la prohibición de reformatio in peius en el procedimiento administrativo”, *Revista de Administración Pública* No. 190/2013, pp. 241- 276.
- SEGURA SOTO, Romina C. “Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la potestad punitiva de la administración del Estado”, *Revista de Derechos Fundamentales*, Universidad de Viña del Mar No. 11/2014, pp. 163- 194.
- SENAGUA, *Un plan nacional del agua para todos y todas*, Quito, 2011, p. 4. Disp. [http://www.laredvida.org/im/bolentines/Folleto%20-%20PNA2908\(2\).pdf](http://www.laredvida.org/im/bolentines/Folleto%20-%20PNA2908(2).pdf). F. c. 1/10/2019.
- SERRANO P, Vladimir, (comp.), *Derecho, ecología y sociedad*, Centro Ecuatoriano para el Desarrollo de la Comunidad, Quito, 1994.
- SHIVA, Vandana, *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, México, 2013.
- SILVA PORTERO, Carolina, “¿Qué es el Buen Vivir en la Constitución?” *La Constitución del 2008 en el contexto Andino*, Ministerio de Justicia y derechos Humanos, Quito, 2008.
- SIMÓN CAMPAÑA, Farith, “Derechos de la naturaleza: ¿innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político?” *IurisDictio, Revista del Colegio de Jurisprudencia*, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador Vol. 15/2013.

SOSA, Fidel, *Continuación del Nuevo estudio de la Ley sobre Aguas Corrientes expedida por el congreso de 1886*, Imprenta Católica, Quito, 1890.

----- *Nuevo estudio de la Ley sobre Aguas Corrientes expedida por el congreso de 1886*, Imprenta del Clero, Quito, 1888.

SOTO BERMÚDEZ, Jorge, “Elementos para definir las sanciones administrativas”, *Revista Chilena de Derecho* No. Especial 1998, pp. 323- 334.

SOUTO, Abel, *Teoría de la pena y límites al ius puniendi desde el Estado democrático*, Dilex, Madrid, 2006.

SUÁREZ, Sofía, “Defendiendo la naturaleza: Retos y obstáculos en la implementación de los derechos de la naturaleza Caso río Vilcabamba”, *Energía y Clima*, CEDA e ILDIS, Quito, 2013.

SUAU MOREY, Jaime, *Tutela constitucional de los recursos en el proceso penal*, Bosch, Barcelona, 1995.

SUAY RINCÓN, José, “Concepto de sanción administrativa”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2010.

----- *Sanciones Administrativas*, Publicaciones del Real Colegio de España, 1989.

TAMAYO ARBOLEDA, Fernando L, “El principio de tipicidad como límite al poder punitivo del Estado (Comentarios al artículo 10 del Código Penal Colombiano)”, *Revista Nuevo Foro Penal* No. 80/2013, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia, pp. 34- 81.

TEJADA CASTILLO, Pablo, “Discrecionalidad administrativa en la determinación de las sanciones ambientales”, *Revista de Derecho Ambiental* No. 11/2019, pp. 56- 87.

TERNEUS-JÁCOME, Esteban y YÁNEZ, Patricio, “Principios fundamentales en torno a la calidad del agua, el uso de bioindicadores acuáticos y la restauración ecológica fluvial en Ecuador”, *La Granja, Revista de Ciencias de la Vida* No. 27/2018, pp. 36- 50.

TEUBNER, Gunther y BOURDIEU, Pierre, *La fuerza del Derecho*, Siglo del Hombre Editores/ Ediciones Uniandes, Bogotá, 2000.

TIRADO BARRERA, José Antonio, “Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional”, *Derecho PUCP* No. 67/2011, pp. 457- 467.

TORNOS MAS, Joaquín, “¿Quién debe ejercer el del estado?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 161/2014, pp. 11- 16.

TRUJILLO, Julio C, *Teoría del Estado en el Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2006.

VALLEJO GALARRAGA, Santiago, *¿La gestión del agua como bien público contribuye a la conservación ambiental?*, FLACSO Programa de Estudios Ambientales, Quito, 2008.

VARGAS CAJAS, Luis M, *Indefinición de los administradores entre los procedimientos administrativos sancionadores a causa de consignación en garantía para dar trámite a los recursos administrativos en el DMQ*, Universidad Central del Ecuador, Quito, 2014.

VARGAS LÓPEZ, Karen, “Principios del procedimiento administrativo sancionador”, *Revista Jurídica de Seguridad Social*, No. 14/2008, San José, pp. 59- 70.

VARILLAS, Gonzalo y GARCÍA, Danilo, *El derecho a un ambiente sano*, FLACSO, Quito, 2007.

VÁZQUEZ ALFARO, José L. *El control de la Administración Pública en México*, UNAM, 1996.

- VELAZCO, Alejandrino y FLOR, Lino, *Estudio acerca de las aguas*, s/e, s/f.
- *Ley de Aguas: su necesidad: su verdad*, Imprenta de la Universidad, Quito, 1890.
- VELÁZQUEZ BAQUERIZO, Ernesto, *La nueva justicia administrativa: diagnóstico de Derecho contencioso administrativo y fiscal en el Ecuador*, CLD, Quito, 1995.
- VERGARA BLANCO, Alejandro, *Derecho de Aguas*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1998.
- VERGARAY BÉJAR, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo, “La potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador”, en MARAVÍ SUMAR, Milagros, *Sobre la ley del procedimiento administrativo general*. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde, UPC Fondo Editorial, Lima, 2009.
- VERNAZA ARROYO, Girard David, *Los derechos de la naturaleza. Pilar básico para el buen vivir en Ecuador*, Tesis Doctoral, Universidad de Oriente (Cuba), 2019.
- VICIANO PASTOR, Roberto y MARTÍNEZ DALMAU, Rubén, “Presentación. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *El nuevo constitucionalismo en América Latina*. CCE, Quito, 2010.
- VIGNOLO CUEVA, Orlando, “Principales implicancias de la sanción administrativa”, *Jus Gestión Pública* No. 1/2008.
- VILCHEZ CHINCHAYÁN, Ronald, “Algunos criterios para diferenciar los delitos de peligro de las infracciones administrativas en el aspecto objetivo”, *Revista Ita Ius Esto* No. 1/2012, pp. 67- 85.
- VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Manuel, “Los métodos en las investigaciones jurídicas. Algunas precisiones”, en GODÍNEZ MÉNDEZ, Wendy y GARCÍA PEÑA, José Heriberto, (coords.). *Metodologías. Enseñanza e investigación jurídica*, UNAM/IIJ, México, pp. 921- 953.
- *Metodología de la Investigación Socio Jurídica*, Félix Varela, La Habana, 2012.
- VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe, “Límites a la función punitiva estatal”, *Derecho & Sociedad* No. 21/2003, pp. 93- 116.
- WEEMAELS, Nathalie, “Uso y Aprovechamiento del Agua: Situación Nacional y Propuesta”, en *Agua un Derecho Humano Fundamental*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2010, pp. 8- 12.
- WRAY, Alberto, “El debido proceso en la Constitución”, *IurisDictio* No. 1/2000, Universidad San Francisco de Quito, pp. 35- 47.
- YACOBUCCI, Guillermo J, *La deslegitimación de la potestad penal: la crítica al poder sancionador del Estado*, Ábaco de Rodolfo, Buenos Aires, 2000.
- ZAFFARONI, Eugenio, *La Pacha Mama y el humano*, Ediciones Madres de la Plaza de Mayo/ Colihue, Buenos Aires, 2011.
- ZAVALA EGAS, Jorge, *Derecho Administrativo Ecuador*, Edino, Quito, 2005.
- *Lecciones de derecho administrativo*, Edilex, Lima, 2011.

