

Quito, D.M., 28 de julio de 2021

**CASO No. 232-15-JP**

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

**SENTENCIA**

**Revisión de garantías (JP)**

**(Derecho al agua y servicio de agua potable de grupos de atención prioritaria)**

**Tema:** Esta sentencia se refiere al derecho al agua y su relación con el servicio de agua potable y con la atención a grupos de atención prioritaria. Por otro lado, se pronuncia sobre el papel de los juzgadores respecto del requisito legal de que la parte accionante declare que no ha presentado otra garantía constitucional; así como, acerca de la acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable.

**Contenido**

I. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE .....	2
II. COMPETENCIA .....	2
III. HECHOS DEL CASO.....	3
Mercedes María Pérez Saldaña y la suspensión del servicio de agua potable.....	3
Acción de protección .....	5
Primera instancia.....	5
Segunda instancia.....	6
IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.....	7
El derecho al agua en relación con el servicio de agua potable.....	7
El derecho al agua y su contenido.....	7
Obligaciones del Estado respecto del derecho al agua.....	11
El derecho al agua y el servicio del agua potable .....	12
Suspensión del servicio de agua potable por falta de pago .....	14
Análisis del caso concreto .....	17
Atención prioritaria con relación al derecho al agua .....	21
La acción de protección en el caso concreto.....	25
El requisito de declaración de no haber planteado otra garantía constitucional .....	26
La acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable .....	30
V. CONCLUSIONES .....	35
VI. REPARACIONES.....	37
VII. DECISIÓN .....	38

## **I. PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE**

1. El 22 de mayo de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar remitió a la Corte Constitucional la sentencia emitida el 13 de mayo de 2015 dentro del recurso de apelación de la acción de protección No. 2015-00262.
2. El 15 de julio de 2015, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues remitió a la Corte Constitucional la sentencia emitida el 17 de abril de 2015 dentro de la primera instancia en la acción de protección No. 2015-00262.
3. El 22 de septiembre de 2015, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó el caso No. 232-15-JP.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se llevó a cabo el sorteo de la causa No. 232-15-JP el 19 de marzo de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 29 de junio de 2020 y dispuso a las partes que informen sobre la situación actual de la accionante.
5. El 13 de agosto de 2020, Mercedes María Pérez Saldaña, por medio de su abogado, presentó un escrito dando cumplimiento a la providencia de 29 de junio de 2020.
6. El 17 de noviembre de 2020, el juez constitucional sustanciador convocó a las partes a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el viernes 27 de noviembre de 2020 de forma telemática<sup>1</sup>.
7. El 17 de mayo de 2021, la Sala de Revisión, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, aprobó el proyecto de sentencia elaborado por el juez ponente.

## **II. COMPETENCIA**

8. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “*LOGJCC*”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias de revisión con carácter vinculante, en las que, además, se podrá reparar derechos cuya vulneración persista<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En la mencionada diligencia, comparecieron: Mercedes María Pérez Saldaña y su abogada Andrea Johana Aguilar Loayza; en representación de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Azogues, el señor Wellington Jonás Cantos Hormaza; y, Verónica Toledo en calidad de jueza de la Unidad Judicial Penal de Azogues.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019. Párr. 11.

### III. HECHOS DEL CASO

#### Mercedes María Pérez Saldaña y la suspensión del servicio de agua potable

9. La señora Mercedes María Pérez Saldaña (en adelante “señora Pérez”) es una persona de 93 años que vive en la ciudad de Azogues, provincia del Cañar; tiene una discapacidad física del 89%; vive con su hijo, Wilson Enrique Pintado Pérez de 60 años quien también tiene una discapacidad física del 75%<sup>3</sup>. En la actualidad, la señora Pérez<sup>4</sup> y su hijo<sup>5</sup> no registran afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ni al Seguro Social Campesino y, pese a su situación económica, ha manifestado que no recibe el bono de desarrollo otorgado por el Gobierno Nacional<sup>6</sup>.

10. Para el año 2015, la señora Pérez era usuaria del servicio de agua potable prestado por la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental de Azogues (en adelante “EMAPAL-EP”) a través del medidor No. 1123005<sup>7</sup>.

11. El 7 de febrero de 2015, cuando la señora Pérez tenía 87 años<sup>8</sup>, EMAPAL-EP le retiró el medidor de agua potable por falta de pago del servicio<sup>9</sup>, colocándole unos

---

<sup>3</sup> Escrito de 13 de agosto de 2020 presentado por María Pérez Saldaña (Número de ingreso: JUR-2020-2236) y Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020.

<sup>4</sup> IESS. Certificado de No Afiliación de 27 de julio de 2021. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social Certifica que: PEREZ SALDAÑA MERCEDES MARIA, con cédula de ciudadanía/código: 0300222577, NO registra afiliación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Certificado de No Afiliación al Seguro Social Campesino de 27 de julio de 2021. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - Seguro Social Campesino CERTIFICA PEREZ SALDAÑA MERCEDES MARIA con Cédula de Ciudadanía: 0300222577 NO consta registrado/a en el Seguro Social Campesino”. Disponibles en: <https://www.iess.gob.ec/afiliado-web/pages/opcionesGenerales/seleccionCertificadoDeAfiliacion.jsf>.

<sup>5</sup> IESS. Certificado de No Afiliación de 27 de julio de 2021. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social Certifica que: PINTADO PEREZ WILSON ENRIQUE, con cédula de ciudadanía/código: 0300709466, NO registra afiliación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”. Certificado de No Afiliación al Seguro Social Campesino de 27 de julio de 2021. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - Seguro Social Campesino CERTIFICA PINTADO PEREZ WILSON ENRIQUE con Cédula de Ciudadanía: 0300709466 NO consta registrado/a en el Seguro Social Campesino”. Disponible en: <https://www.iess.gob.ec/afiliado-web/pages/opcionesGenerales/seleccionCertificadoDeAfiliacion.jsf>.

<sup>6</sup> Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020. Tanto Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo Wilson Enrique Pintado Pérez, a la presente fecha, no constan como beneficiarios del bono, pensiones o contingencias en el siguiente enlace del Ministerio de Inclusión Económica y Social: <https://siimiesalpha.inclusion.gob.ec/emergente/views/public/pageConsultaNuevoBeneficiario.jsf>.

<sup>7</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 34).

<sup>8</sup> Demanda de acción de protección (fs. 4).

<sup>9</sup> En la audiencia celebrada ante la Unidad Judicial Penal de Azogues (fs. 22 a 26) EMAPAL-EP indicó que la señora Pérez dejó de cancelar las planillas mensuales desde junio de 2014. En el expediente, se encuentra la planilla con fecha 24 de marzo de 2015 donde se desprende los valores adeudados cada mes (fs. 34).

tapones para impedir el paso del agua y un sello en el que se le informó que debía acercarse a cancelar los valores adeudados para la reinstalación del servicio<sup>10</sup>.

**12.** EMAPAL-EP indicó que su actuación estuvo conforme con la Ordenanza Sustitutiva a la Regulación, Administración y Tarifas de Agua Potable del cantón Azogues relacionados con la suspensión temporal y definitiva del servicio<sup>11</sup> y que previamente los lectores de la empresa en varias ocasiones le recordaron a la señora Pérez que se acercara a pagar sin que haya procedido a realizarlo<sup>12</sup>.

**13.** Al día siguiente del corte del servicio de agua, la señora Pérez se acercó a EMAPAL-EP, donde le confirmaron que se encontraba impaga nueve meses por un valor que ascendía a \$115.29<sup>13</sup>.

**14.** La falta de servicio de agua potable le provocó algunas dificultades, como la noche en el que se le retiró su medidor donde tuvo que pedir agua a sus vecinos para poder tomar sus medicinas<sup>14</sup>. De igual manera, durante el tiempo que no dispuso del servicio, había un vecino que le dotaba de agua, razón por la cual EMAPAL-EP informó que se sancionó a dicho ciudadano<sup>15</sup>.

**15.** El 28 de enero de 2020, la señora Pérez volvió a gozar del servicio de agua potable debido a que canceló el valor adeudado con lo que se le instaló un nuevo medidor<sup>16</sup>. Adicionalmente, manifestó que la reinstalación se debió a las gestiones del hijo de la

---

<sup>10</sup> Fotografía que consta como anexo a la demanda: “*Estimado usuario se ha procedido a realizar el arreglo de su acometida domiciliaria, para el efecto se tuvo que utilizar materiales que deberán ser facturados. Para mayor información acérquese a la EMAPAL EP para su cancelación, Gracias*” (fs.1).

<sup>11</sup> Publicado en el Registro Oficial No. 81 de 15 de agosto de 2005.

<sup>12</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 26).

<sup>13</sup> Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020. Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 34).

<sup>14</sup> *Ibídem*. En la audiencia, la abogada de la señora Pérez indicó: “*en medio de este hecho el día 7 de febrero del 2015 cuando sucedió esto de que se le retiró el medidor, la señora lógicamente tenía que tomar sus medicinas cómo esto fue de manera intempestiva y no hubo ningún tipo de aviso, la señora tuvo que salir a rastras a las nueve, a altas horas de la noche, dos cuadras, por su condición vuelvo y repito, la señora tiene artritis degenerativa no podía ni caminar. Tuvo que salir a rastras a pedir que le auxilien con un poco de agua para poder tomarlas (sic) sus medicinas. Es decir, estamos frente a un abuso terrible el poder por parte de la empresa accionada*”.

<sup>15</sup> *Ibídem*. En la audiencia, el representante del gerente general de EMAPAL-EP señaló: “*El año anterior efectivamente la señora canceló esta deuda con intereses, estos 115 dólares con intereses, adquirió un medidor nuevo y consta con el servicio de agua desde el año anterior. ¿A razón de que señor juez? (sic) a razón de que un vecino le ha estado dando el servicio durante todos estos años, fueron los lectores de la empresa y procedimos a sancionarle a este señor. Entiendo que este señor ya le suspendió (sic), ya que estaba de forma ilegal dotándole del agua, ahí acuden a la empresa, compran un nuevo medidor, se les da*”.

<sup>16</sup> Escrito de 13 de agosto de 2020 presentado por María Pérez Saldaña (Número de ingreso: JUR-2020-2236).

señora Pérez con el alcalde de Azogues<sup>17</sup>. Sin embargo, EMAPAL-EP señaló que desde el mes de febrero de 2020 no ha cancelado los valores que le corresponde pagar<sup>18</sup>.

## Acción de protección

### Primera instancia

**16.** El 19 de marzo de 2015, la señora Mercedes María Pérez Saldaña presentó una acción de protección en conjunto con una medida cautelar en contra de EMAPAL-EP alegando la vulneración a sus derechos constitucionales por el retiro del medidor de agua<sup>19</sup>. El caso fue signado con el número 03283-2015-00262.

**17.** El 26 de marzo de 2015, se llevó a cabo la audiencia pública ante la Unidad Judicial Penal de Azogues, en la que participó su abogada patrocinadora, el abogado del Gerente de EMAPAL-EP y el representante de la Procuraduría General del Estado<sup>20</sup>. Una vez finalizadas las intervenciones, el juez abrió la causa a prueba por el plazo de ocho días y señaló que convocará nuevamente a audiencia para emitir su resolución<sup>21</sup>.

**18.** El 1 de abril de 2015, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues señaló día y hora para que se realice una diligencia de inspección judicial y que se receten los testimonios según lo solicitado por la accionante<sup>22</sup>.

**19.** El 6 de abril de 2015 se llevó a cabo la diligencia de inspección judicial<sup>23</sup>, mientras que el 8<sup>24</sup> y 10<sup>25</sup> de abril de 2015 se recibieron testimonios.

<sup>17</sup> Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020.

<sup>18</sup> *Ibidem*. “Señor juez constitucional, nuevamente estamos en lo mismo. Desde el mes de febrero hasta el mes de octubre, estamos en noviembre estamos cobrando las planillas octubre, nuevamente está en mora la señora. Valores de: en febrero \$8,44, en marzo \$7,33, bueno en abril \$7,27, mayo \$16. Suma \$70 dólares, nuevamente está en mora la señora. No cancela desde el mes de febrero”.

<sup>19</sup> En la demanda se invocaron los artículos 12 (derecho al agua), 36, 37, 38 (derechos de adultas y adultos mayores), 86 (disposiciones comunes de garantías jurisdiccionales), 87 (medidas cautelares), 88 (acción de protección) y segundo inciso del 411 (prioridad del uso del agua) de la Constitución y los artículos 39, 40 y 41 (acción de protección) de la LOGJCC.

<sup>20</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 22 a 26).

<sup>21</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 26). “Conforme lo establece el Art. 16 de la LOGCJCC (sic) por estimar que existen hechos que deben ser justificados conforme así anunciara el señor abogado Lenin Carvajal, en representación de EMAPAL E.P (sic) se recibe la causa a prueba por el plazo de ocho días, vencido el mismo, se convocará nuevamente a audiencia con el objeto de dar a conocer la resolución que corresponda”.

<sup>22</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 42).

<sup>23</sup> Del acta respectiva se desprende que el juez constató un sello de EMAPAL-EP colocado en la caja del medidor y que no existía reconexión alguna del servicio de agua potable debido a que se encontraba un tapón en las tuberías de entrada hacia el medidor (fs. 51).

<sup>24</sup> El 8 de abril de 2015 se recibieron los testimonios de Luis Germán Maldonado Ajala (amigo de un hijo de la señora Pérez) y María Blanca Albarran Guajan (amiga de la señora Pérez y de su hijo) respecto del retiro del medidor (fs. 65)

<sup>25</sup> El 10 de abril de 2015, rindió testimonio la accionante. En el expediente consta el acta en donde se desprende que la señora Pérez señaló que no ha podido cancelar el servicio “en razón de la enfermedad que tiene ha debido realizar una serie de gastos pero cuando tenga dinero poco a poco pagará el valor



20. El 17 de abril de 2015, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues declaró improcedente la acción de protección debido a que se habría incumplido la obligación de declarar que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión, contenida en el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, y porque a juicio del juzgador se habría pretendido revisar cuestiones de mera legalidad. Además, se estableció que EMAPAL-EP cumplió su servicio con disponibilidad, calidad y accesibilidad para la accionante y la ciudadanía, por lo que se habría desnaturalizado la acción de protección<sup>26</sup>.

21. En contra de esta decisión, la señora Pérez interpuso recurso de apelación.

#### *Segunda instancia*

22. El 5 de mayo de 2015, la abogada de la accionante presentó un escrito a la Corte Provincial de Justicia de Cañar fundamentando el recurso de apelación interpuesto<sup>27</sup>. De igual manera, el 8 de mayo de 2015, el abogado del Gerente General de EMAPAL-EP presentó un escrito contestando a la accionante sobre sus argumentos<sup>28</sup>.

23. El 13 de mayo de 2015, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar desechó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia impugnada en todas sus partes debido a que EMAPAL-EP justificó las razones para el corte del servicio en su normativa y se prestaron facilidades para el pago<sup>29</sup>.

---

*adeudado pues coge el bono que da el gobierno”* (fs. 67). De igual manera indicó que pese al corte del servicio por la falta de pago, a su entender no se debió quitar el medidor porque es de su propiedad.

<sup>26</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262. “*QUINTO: ... En el caso, el señor abogado patrocinador de la accionada en la audiencia efectuada hacer* (sic) *notar que la actora no hizo constar en su escrito inicial tal declaratoria y tampoco lo hace durante la audiencia, cuestión que debió hacerlo, por ello y al estimar que incumplió con este requisitos* (sic), *la declaración la realiza ya durante el término probatorio, con ello se evidencia efectivamente que, la accionante estaba consciente que incumplió con este requisito que a entender del suscrito, la vuelve improcedente como así ha señalado la actual Corte Constitucional en varias resoluciones emitidas en tal sentido... SEXTO: ... En el caso, vamos a encontrar que la accionante pretende sustanciar mediante la acción de protección constitucional, cuestiones de mera legalidad que le corresponden a la justicia ordinaria, ya que si revisamos al acto administrativo de la EMAPAL -EP- es un acto válido y que ha sido realizado dentro de la esfera de sus competencias, y de otro lado, tiene un fin lícito, no es atentatorio de los derechos constitucionales ni de grupos vulnerables... la presente reclamación es violatoria a la naturaleza de la acción, ya que de autos se desprende que la EMAPAL-EP presta y ha prestado su servicio conforme antes se explicó, esto es, con disponibilidad, calidad; y, accesibilidad, no solo para la accionante sino para la ciudadanía toda”* (fs. 69 a 71).

<sup>27</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262, segunda instancia (fs. 5 a 8).

<sup>28</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262, segunda instancia (fs. 13).

<sup>29</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262. “*QUINTO.-... al haberse revertido la carga probatoria en contra de la Empresa demandada, ha justificado, las razones del corte de su servicio de agua potable. En caso contrario, si existiese una omisión respecto de la falta de pago en base de la documentación acompaña, la actora podía haber justificado esta situación hecho que no se ha dado en el proceso... esta Sala, considera que no se ha demostrado la ilegalidad de algún acto administrativo o de omisión, en la suspensión del servicio de agua potable a la accionante, ya que la entidad accionada le ha prestado las*

#### IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

24. Con base en los hechos del caso, las decisiones adoptadas dentro de la acción de protección No. 2015-00262 y la audiencia celebrada dentro de la causa, esta Corte Constitucional procederá a analizar: el derecho al agua en relación con el servicio de agua potable; la atención prioritaria con relación al derecho al agua; y, la garantía jurisdiccional en el caso concreto donde se analizará el requisito de la demanda de declaración de no haber presentado otra garantía constitucional y la acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable.

##### **El derecho al agua en relación con el servicio de agua potable**

25. El hecho principal del presente caso se refiere al retiro del medidor y al corte del servicio de agua potable de la señora Pérez, quien es una adulta mayor con discapacidad física y que vive con su hijo quien también tiene una discapacidad física. Esta situación fue conocida en una acción de protección, razón por la cual se analizarán desde esa perspectiva el derecho al agua en su relación con el servicio de agua potable, para lo cual, se ha considerado dividir el análisis de la siguiente forma: el derecho al agua y su contenido; obligaciones del Estado respecto del derecho al agua; el derecho al agua y el servicio de agua potable; suspensión del servicio de agua potable por falta de pago; y, análisis del caso específico.

##### **El derecho al agua y su contenido**

26. El derecho al agua se encuentra reconocido en el artículo 12 de la Constitución que desarrolla:

*“Art. 12.- El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”*

27. De la mencionada norma constitucional se desprende que al agua se le reconoce tanto como un derecho, así como un recurso estratégico<sup>30</sup>, sin perjuicio de los derechos que la misma Constitución reconoce a la naturaleza.

28. A nivel internacional, este derecho ha sido reconocido en algunos instrumentos internacionales tales como tratados, declaraciones y otras normas<sup>31</sup>. En el sistema

---

*facilidades necesarias, e incluso expresa que de acuerdo con la Ley de Régimen Tributario, puede acordar una forma de pago”* (fs. 16 a 19).

<sup>30</sup> Constitución de la República del Ecuador. “Art. 313.-...Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”. (Énfasis añadido)

universal de protección de derechos humanos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante “*Comité DESC*”) ha establecido que el fundamento jurídico del derecho al agua se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>32</sup> (en adelante “*PIDESC*”), en específico dentro de las garantías para asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado y como parte del derecho al más alto nivel posible de salud y el derecho a una vivienda y una alimentación adecuada<sup>33</sup> conforme los artículos 11 y 12<sup>34</sup> del mencionado instrumento internacional.

29. Por otro lado, a nivel interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “*CIDH*”) ha establecido que las metas relacionadas con la eliminación de la pobreza crítica, nutrición adecuada y condiciones que hagan posible una vida sana, productiva y digna establecidas en la Carta de la OEA dependen “*del acceso al agua apta para el consumo humano en condiciones de igualdad real para la satisfacción de los derechos humanos como punto de partida de un desarrollo integral*”<sup>35</sup>. En tal sentido, destacó el compromiso de los Estados en las Américas de reconocer su importancia, así como el consenso sobre el acceso al agua como un derecho humano<sup>36</sup>.

30. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “*Corte IDH*”) en el caso de las Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina estableció que el “*derecho al agua se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención Americana*”<sup>37</sup>. Al respecto, indicó que el

---

<sup>31</sup> Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de 20 de enero de 2003. E/C.12/2002/11, párr. 4. *Ver también*: el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los artículos 20, 26, 29 y 46 del Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, de 1949; los artículos 85, 89 y 127 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 1949; los artículos 54 y 55 del Protocolo Adicional I, de 1977; los artículos 5 y 14 del Protocolo Adicional II, de 1977; y el preámbulo de la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua.

<sup>32</sup> El Ecuador ratificó el PIDESC el 6 de marzo de 1969 y entró en vigor el 3 de enero de 1976 conforme su artículo 27 (1).

<sup>33</sup> Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) de 20 de enero de 2003. E/C.12/2002/11, párr. 4.

<sup>34</sup> PIDESC. “*Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.*

...*Artículo 12. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental...*”.

<sup>35</sup> CIDH. Informe Anual 2015. Capítulo IV.A. Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano, párr. 22. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-agua-ES.pdf>.

<sup>36</sup> CIDH. Informe Anual 2015. Capítulo IV.A. Acceso al agua en las Américas, párrs. 23 a 25.

<sup>37</sup> Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 222.



reconocimiento de este derecho se desprende de las normas de la Carta de la OEA en tanto las mismas permiten derivar de los derechos a un medio ambiente sano y el derecho a la alimentación adecuada<sup>38</sup>.

**31.** En el caso de la Constitución, también se hace explícita esta relación del derecho al agua con los derechos a la salud (artículo 32), la vida digna (artículo 66 numeral 2), la soberanía alimentaria (artículo 281 numeral 4), hábitat y vivienda (artículo 375 numeral 6), sin perjuicio de la interdependencia con otros, de conformidad con el artículo 11 numeral 6<sup>39</sup>.

**32.** Ahora bien, corresponde a la Corte Constitucional establecer el contenido del derecho al agua con base en las normas constitucionales referidas y los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables. Como se indicó en el párrafo 27 *supra*, conforme el artículo 12 de la Constitución, el agua tiene una doble categoría, es decir, se la considera como derecho y como recurso natural. En cuanto al agua como derecho, la Constitución lo señala como fundamental e irrenunciable, razón por la que es “*patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos*” conforme el artículo 318 de la Constitución.

**33.** En relación con lo anterior, el artículo 57 de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua<sup>40</sup> (en adelante “*LORHUAA*”) establece:

*“Art. 57.- Definición. El derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura.*

*Forma parte de este derecho el acceso al saneamiento ambiental que asegure la dignidad humana, la salud, evite la contaminación y garantice la calidad de las reservas de agua para consumo humano.*

*El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. Ninguna persona puede ser privada y excluida o despojada de este derecho. (...)*”

**34.** De forma complementaria, el Comité DESC ha señalado que el derecho al agua comprende al “*derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*”<sup>41</sup>. En tal sentido, ha desarrollado que este derecho comprende libertades como mantener el acceso a un suministro de agua necesario y no ser objeto de injerencias como cortes arbitrarios del

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Constitución de la República del Ecuador. “*Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: ...6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía*”.

<sup>40</sup> Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 305 de 6 de agosto de 2014.

<sup>41</sup> Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 2.

suministro o contaminación de los recursos hídricos; así también como el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de su disfrute<sup>42</sup>. Este contenido se desarrolla, según el Comité DESC, en los siguientes factores<sup>43</sup>:

- *Disponibilidad*: abastecimiento continuo y suficiente de agua para usos personales y domésticos (consumo, saneamiento, preparación de alimentos e higiene), así como recursos adicionales de agua para salud, clima y condiciones de trabajo.
- *Calidad*: agua salubre, sin microorganismos o sustancias químicas o radiactivas, con color, olor y sabor aceptables para su uso.
- *Accesibilidad*: agua y sus instalaciones deben ser accesibles a todos sin discriminación, lo que comprende las siguientes dimensiones superpuestas:
  - *Accesibilidad física*: alcance físico del agua, las instalaciones y sus servicios a todos los sectores de la población y lugares.
  - *Accesibilidad económica*: los costos del abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.
  - *No discriminación*: el agua, las instalaciones y sus servicios deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, y por sobre todo a los sectores más vulnerables y marginados de la población sin discriminación alguna.
  - *Acceso a la información*: se contempla el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

**35.** En el mismo sentido, la Corte IDH ha determinado que este derecho incluye el acceso para uso personal y doméstico, que comprende el consumo, saneamiento, colada o lavada de ropa, preparación de alimentos, higiene personal y doméstica, así como recurso de agua adicional en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo<sup>44</sup>.

**36.** De lo desarrollado, se desprende que el contenido del derecho al agua comprende el derecho de todas las personas a disponer de este recurso para su empleo en las actividades vitales para la existencia de los seres humanos, tales como la alimentación y

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, párr. 10.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, párr. 12.

<sup>44</sup> Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, párr. 226. *Ver también*: Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17. Párr. 111. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, párr. 195.

la higiene. La prestación del servicio de agua pública es una de las formas por medio de las cuales las personas pueden ejercer precisamente su derecho al agua.

**37.** En el presente caso, tomando en consideración el desarrollo del derecho al agua expuesto, el ejercicio de este derecho se traduce en que las personas tengan acceso a un abastecimiento continuo, suficiente y salubre de agua para su uso personal y doméstico, así como para su salud. En tal sentido, tienen el derecho al alcance físico del agua, sus instalaciones y servicios, con un costo asequible que no comprometa el ejercicio de sus otros derechos, considerando su condición económica, social, de salud y especiales necesidades de protección para garantizar el acceso. De igual manera, tienen derecho a conocer la información sobre las cuestiones relacionadas con el agua, tales como abastecimiento, condiciones, calidad del agua consumida y de igual manera sobre sistemas tarifarios, permisos, facturación, infraestructura e inversión por parte de las entidades encargadas de proveerla.

### **Obligaciones del Estado respecto del derecho al agua**

**38.** El Estado tiene obligaciones respecto del derecho al agua que deben ser cumplidas. Según el artículo 3 numeral 1 de la Constitución se observa un deber general del Estado de garantizar el derecho al agua sin discriminación alguna, lo que quiere decir que existe la obligación de generar las mejores condiciones posibles para que las personas puedan acceder al agua en igualdad de condiciones. En tal sentido, debe establecer medidas para asegurar, sin discriminación, el abastecimiento de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en cantidad, calidad, continuidad y cobertura.

**39.** Por su parte, del artículo 11 numeral 9 de la Constitución se desprende el deber del Estado de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, lo cual implica que no debe interferir en el ejercicio del derecho al agua y debe garantizar que terceros no lo afecten. En concreto, implica que el Estado no debe incurrir en actos u omisiones que interrumpan arbitraria o injustificadamente el acceso al agua de forma continua, suficiente, segura y sin discriminación<sup>45</sup> y debe *“adoptar medidas para prevenir las violaciones, así como el deber de investigarlas y, cuando proceda, adoptar medidas contra los autores de las mismas”*<sup>46</sup>. De esta manera, el artículo 58 de la LORHUAA establece que todas las personas, de forma individual o colectiva, *“podrán exigir a las autoridades correspondientes el cumplimiento y observancia del derecho humano al agua, las mismas que atenderán de manera prioritaria y progresiva sus pedidos”*.

**40.** La Corte IDH, en esta línea, ha establecido que entre las obligaciones que conlleva este derecho están los deberes de respetar y garantizar su ejercicio conforme el artículo

<sup>45</sup> Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 21 y 44.

<sup>46</sup> Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 144.

1.1 de la Convención Americana<sup>47</sup>, observándose en este último, por ejemplo, la protección frente a actos de particulares o garantizar un mínimo esencial de agua para personas o grupo de personas que no están en condiciones de acceder por sí mismos<sup>48</sup>.

**41.** Igualmente, el Comité DESC desarrolla las obligaciones de carácter general y obligaciones de carácter específicas. Sobre las primeras, ha distinguido las obligaciones de cumplimiento progresivo y las de cumplimiento inmediato como la garantía que el derecho al agua sea ejercido sin discriminación alguna; así como la prohibición de medidas deliberadamente regresivas, salvo que el Estado demuestre que las aplicó tras un examen exhaustivo de las alternativas posibles, que estén justificadas en el cumplimiento del resto de derechos y con la utilización del máximo de los recursos que dispone. Por otro lado, sobre las obligaciones específicas, ha contemplado las siguientes: *respeto* o abstención de injerir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua; *proteger* o impedir que terceros menoscaben el disfrute del derecho; y, *cumplir* o adoptar medidas positivas que permitan el ejercicio del derecho<sup>49</sup>.

**42.** En conexión con lo anterior, el artículo 85 de la LORHUAA establece que el Estado y sus instituciones no podrán adoptar políticas y medidas de carácter regresivo que conlleve a una restricción o empeoramiento significativo de las formas y condiciones de acceso al agua o suponga una limitación arbitraria en su ejercicio. De igual manera, en virtud de su carácter universal, es decir, el derecho de todas las personas o grupo de personas sin discriminación alguna, el Estado debe promover estrategias regionales conjuntas para la conservación del agua.

### **El derecho al agua y el servicio del agua potable**

**43.** Existe una relación directa entre el derecho al agua y el servicio de agua potable. En efecto, el artículo 85 numeral 1 de la Constitución contempla que las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos. Concretamente, sobre el agua potable, de la propia Constitución se desprende que la prestación de este servicio se refiere a una manera directa y concreta en que el Estado garantiza el acceso al agua, sin perjuicio de otras medidas que pueda implementar para el efecto<sup>50</sup> u otras formas en las que las personas ejercen este derecho<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> CADH. “Artículo 1. *Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*”.

<sup>48</sup> Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, párr. 229.

<sup>49</sup> Comité DESC. Observación General No. 15 (2002) El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 21 al 29.

<sup>50</sup> La Constitución establece una serie de normas respecto a la forma de garantizar la disponibilidad de este recurso, entre las que se encuentra: la soberanía energética y el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías que no deben ir en detrimento del derecho al agua (artículos 15 y 413); se prohíbe el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes (artículos 282 y 318); el Estado debe regular el uso y

44. Así, el artículo 314 de la Constitución contempla que es responsabilidad del Estado la provisión del servicio de agua potable, debiendo velar por que los precios y tarifas sean equitativas, controlándolo, regulándolo<sup>52</sup> y respondiendo a los principios de: obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.

45. Por otro lado, para la prestación del servicio de agua potable, conforme los artículos 315 y 316 de la Constitución, al Estado le corresponde constituir empresas públicas, pudiendo delegar a empresas mixtas o a la iniciativa privada de forma excepcional<sup>53</sup>, sin perjuicio que el saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego puede ser prestado por personas jurídicas comunitarias según el artículo 318 de la Constitución. Concretamente, el artículo 264 numeral 4<sup>54</sup> establece que la competencia exclusiva para la prestación del servicio de agua potable corresponde a los gobiernos municipales.

46. Estas disposiciones constitucionales se encuentran reguladas principalmente en la LORHUA. De forma concreta, el artículo 4 literal d) de la ley establece como principio que el agua es patrimonio nacional y estratégico al servicio de las necesidades de las personas, razón por la cual el artículo 7 contempla que la prestación del servicio de agua es exclusivamente pública y que, por excepción, podrá participar la iniciativa privada y la economía popular y solidaria. Por su lado, el artículo 37 establece como servicio público básico al agua potable, cuya provisión comprende “*los procesos de captación y tratamiento de agua cruda, almacenaje y transporte, conducción, impulsión, distribución, consumo, recaudación de costos, operación y mantenimiento*”.

---

manejo del agua de riego (artículo 282); su gestión es exclusivamente pública y comunitaria (8); se prohíbe la paralización del servicio de agua pública y alcantarillado (artículo 326 numeral 15); el Estado debe garantizar la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico (artículo 41); los gobiernos autónomos descentralizados deben desarrollar programas de uso racional del agua y tratamiento adecuado de desechos líquidos (artículo 415); la necesidad de aprobación previa legislativa de ratificación o de denuncia de tratados internacionales que comprometan el agua (artículo 419 numeral 8); el compromiso del Estado para promover la conservación del agua en procesos de integración, en especial con Latinoamérica y el Caribe (artículo 423 numeral 2).

<sup>51</sup> Constitución de la República del Ecuador. “Art. 57.- *Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos...8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad*”.

<sup>52</sup> Constitución de la República del Ecuador. “Art. 412.- *La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico*”.

<sup>53</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-12-SIC-CC (Caso No. 0008-10-IC) de 05 de enero de 2012.

<sup>54</sup> Constitución de la República del Ecuador. “Art. 264.- *Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ...4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley*”.



47. En definitiva, la prestación del servicio público de agua potable permite el ejercicio del derecho al agua, tal como se desprende de la Constitución y la ley.

### **Suspensión del servicio de agua potable por falta de pago**

48. Ahora bien, el presente caso se refiere al retiro del medidor y al corte del servicio de agua potable de la señora Pérez por la falta de pago. Para analizar las implicaciones de esta medida administrativa en el cumplimiento de las obligaciones respecto del derecho al agua por parte del Estado y sus entidades, resulta oportuno tomar a la jurisprudencia comparada en donde se ha podido observar situaciones similares a partir de las cuáles se ha examinado su contenido, así como la normativa del Ecuador responde a esta situación.

49. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia emitió la Sentencia No. T-740/11 en donde analizó la situación de la señora María Ortiz a quien la Junta Administradora del acueducto JUAN XXIII le suspendió el suministro de agua por falta de pago. La señora Ortiz, padecía una enfermedad que le impedía trabajar, era madre cabeza de familia y tenía a sus dos hijos a cargo. En dicho caso, se concedió el amparo solicitado por la accionante debido a que se encontró que tanto ella como sus hijos gozaban de protección especial por parte del Estado debido a su condición de “*debilidad manifiesta*”, con lo que la suspensión del servicio de acueducto resultó desproporcionada. Dentro de las consideraciones desarrolladas por la Corte Constitucional de Colombia, se estableció que:

*“... cuando la suspensión del servicio tenga como consecuencia el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos, afecte gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad o a los establecimientos de especial protección constitucional, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden y, según las circunstancias del caso, deben adoptar la decisión de continuar prestando el servicio a un usuario moroso.*

*Respecto del corte del servicio de acueducto a los sujetos de especial protección constitucional, ...la medida se torna especialmente desproporcionada, ya que aunque ésta persigue un fin constitucionalmente legítimo, que es la garantía de la prestación eficiente, continúa e ininterrumpida de los servicios públicos a todos los usuarios y es idónea para alcanzar el objetivo perseguido, los beneficios obtenidos con su aplicación son menores que los sacrificios a que son expuestos los titulares del derecho fundamental al agua”<sup>55</sup>.*

50. En tal sentido, especificó que la privación del servicio de agua potable conlleva una grave vulneración de las obligaciones que emanan del derecho fundamental al agua, en concreto las de *disponibilidad* y *accesibilidad* porque restringe la posibilidad de los grupos en situación de vulnerabilidad a acceder a los servicios e instalaciones del

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. T-740/11 de 3 de octubre de 2011.

recurso hídrico y limita la disponibilidad de aquel para la satisfacción de sus necesidades personales y domésticas<sup>56</sup>.

**51.** De igual manera, la Corte Constitucional de Colombia resolvió en la Sentencia No. T-034/16 el caso de Dilsa Sánchez y su núcleo familiar (compuesto por sus dos hijas, su madre, su padrastro y sus dos sobrinos) en el que la Empresa de Servicios Públicos de Valledupar le suspendió el suministro de agua potable por la falta de pago de facturas generadas por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. En dicho caso, la mencionada magistratura indicó que la suspensión del servicio público busca tres metas constitucionales, a decir: i) garantizar la prestación del servicio público a los demás usuarios; ii) concretar el deber de solidaridad; y, iii) evitar que los propietarios no usuarios de los bienes sean asaltados en su buena fe por arrendatarios o tenedores incumplidos en sus obligaciones contractuales<sup>57</sup>.

**52.** Pese a lo anterior, la Corte Constitucional colombiana indicó que esta facultad de las empresas de servicios públicos no es absoluta y que las mismas están limitadas a suspender el servicio cuando: i) en su ejercicio se desconozca o se ponga en riesgo derechos fundamentales de los suscriptores, ante su imposibilidad de acceder al recurso hídrico a través de otras fuentes; y, ii) el incumplimiento en el pago por parte del responsable sea involuntario<sup>58</sup>. De tal forma, existe el deber de las empresas de servicios públicos domiciliarios de hacer un estudio de las condiciones propias del usuario antes de proceder a suspender el servicio y, a su vez, el suscriptor tiene la carga de poner en conocimiento de la compañía la posible afectación a sus derechos y que el incumplimiento del pago es involuntario de su parte<sup>59</sup>. Conforme lo expuesto, concluyó que en el caso de Dilsa Sánchez y su núcleo familiar se puso en riesgo sus derechos constitucionales como consecuencia de la suspensión por falta de pago del servicio, lo cual se debió a la difícil situación económica que enfrentaba la familia.

**53.** Ahora bien, en el caso ecuatoriano el artículo 135 de la LORHUAA establece que por tarifa del servicio de agua se entiende a la retribución que el usuario debe pagar por su prestación, la cual es establecida con base a las regulaciones emitidas por la Autoridad Única del Agua por medio de la Agencia de Regulación y Control. Es decir, existe la obligación general por parte de los usuarios de cancelar la tarifa establecida por dicho servicio.

**54.** La fijación de tarifas se sustenta bajo los principios de solidaridad, equidad, sostenibilidad y periodicidad conforme el artículo 136 de la ley en mención en

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. T-034/16 de 8 de febrero de 2016, párr. 4.3. *Ver también*: Sentencia T-093 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), reiterando el fallo T-717 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>58</sup> *Ibidem*, párr. 4.4 y 4.5. *Ver también*: Sentencias T-573 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos), T-394 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán) y T-717 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

<sup>59</sup> *Ibidem*, párr. 4.6. *Ver también*: Sentencia T-163 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

concordancia con el artículo 137 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>60</sup> (en adelante “COOTAD”).

**55.** De forma concreta, el artículo 139 de la LORHUAA establece que: *“las tarifas de los servicios serán diferenciadas y considerarán la situación socioeconómica de las personas con menores ingresos y condición de discapacidad de los consumidores”*. En tal sentido, como se indicó, existe la obligación general por parte de todos los usuarios de cancelar por el servicio de agua, lo cual no desconoce que, para ciertos casos en los que una persona se encuentra en vulnerabilidad o múltiple vulnerabilidad, se considere su situación particular.

**56.** Al respecto, cabe destacar que el artículo 59 de la LORHUAA contempla que la Autoridad Única del Agua debe establecer una cantidad mínima vital de agua para el consumo humano, la cual es gratuita y su excedente sujeto a la tarifa correspondiente<sup>61</sup>. En el mismo sentido, el artículo 140 de la LORHUAA determina que la *“entrega de la cantidad mínima vital de agua cruda establecida por la Autoridad Única del Agua para la provisión de servicios de agua potable no estará sujeta a tarifa alguna”*.

**57.** Actualmente, en el Acuerdo 2017-1523 de 23 de mayo de 2017 emitido por el entonces secretario del agua se fijó como cantidad mínima vital de agua el equivalente a 200 litros por habitante al día de agua cruda, mientras que su excedente debe ser cobrado por parte de los prestadores de los servicios de agua potable a nivel nacional<sup>62</sup>.

**58.** En esta línea, cabe traer a colación lo que el Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento de Naciones Unidas ha indicado respecto a los

---

<sup>60</sup> COOTAD. “Art. 137.- *Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos.- ... La provisión de los servicios públicos responderá a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. Los precios y tarifas de estos servicios serán equitativos, a través de tarifas diferenciadas a favor de los sectores con menores recursos económicos, para lo cual se establecerán mecanismos de regulación y control, en el marco de las normas nacionales”*.”

<sup>61</sup> LORHUAA. “Art. 59.- *Cantidad vital y tarifa mínima. La Autoridad Única del Agua establecerá de conformidad con las normas y directrices nacionales e internacionales, la cantidad vital de agua por persona, para satisfacer sus necesidades básicas y de uso doméstico, cuyo acceso configura el contenido esencial del derecho humano al agua.*

*La cantidad vital de agua cruda destinada al procesamiento para el consumo humano es gratuita en garantía del derecho humano al agua. Cuando exceda la cantidad mínima vital establecida, se aplicará la tarifa correspondiente.*

*La cantidad vital del agua procesada por persona tendrá una tarifa que garantice la sostenibilidad de la provisión del servicio.”*

<sup>62</sup> SENAGUA. Acuerdo 2017-1523 publicado en el Registro Oficial No. 41 de 21 de julio de 2017. “Art. 1.- *APROBAR y FIJAR como valor unificado de Cantidad Mínima Vital de Agua, un equivalente a 200 litros por habitante al día de agua cruda, en el territorio ecuatoriano.*

*El valor fijado estará sujeto a modificaciones o cambios que la Autoridad Única del Agua estime conveniente, previo los análisis correspondientes.*

*Art. 2.- DISPONER el cobro de agua cruda que exceda del valor unificado de cantidad mínima vital fijado en el artículo precedente, a los prestadores de los servicios de agua potable a nivel nacional”*.

marcos regulatorios para asegurar la asequibilidad<sup>63</sup> de los servicios y reflejar las necesidades de los grupos que viven en situaciones vulnerables:

*“52... A tal fin, las instancias reguladoras deben promover la adopción de medidas apropiadas, incluida la gratuidad o el bajo costo de los servicios prestados a los hogares con ingresos muy bajos o inexistentes, los suplementos de ingresos, las tarifas sociales y los subsidios específicos. Al establecer las tarifas, es esencial que la sostenibilidad financiera no se convierta en una prioridad en detrimento de la asequibilidad, y que ambos elementos se equilibren. Del mismo modo, es esencial no demorar la inversión en ampliar las redes de distribución hasta abarcar las zonas de bajos ingresos que carecen de servicios, en un intento de minimizar el problema de la asequibilidad.*

*53. La cuestión de la desconexión del servicio está indisolublemente vinculada al establecimiento de las normas de asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Los marcos regulatorios deben prohibir de manera terminante la desconexión por imposibilidad de pago”<sup>64</sup>.*

### Análisis del caso concreto

**59.** Conforme lo desarrollado, corresponde ahora analizar el caso del retiro del medidor de la señora Pérez, el cual se constituyó en una sanción frente a la falta de pago del servicio de agua potable. En este sentido, para establecer si la medida adoptada está justificada, la Corte IDH ha establecido que las mismas *“deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”<sup>65</sup>*. En la misma línea, el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC desarrolla el principio de proporcionalidad como método de

---

<sup>63</sup> De igual manera, se contemplan en los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en resolución 21/11 de 27 de septiembre de 2012, que: *“57. Los Estados deberían suprimir los obstáculos a fin de brindar a las personas que viven en la pobreza un acceso adecuado y no discriminatorio a las instalaciones, los bienes y los servicios... 58. Los Estados deben garantizar la asequibilidad de las instalaciones, los bienes y los servicios que necesitan las personas que viven en la pobreza... 77. Las personas que viven en la pobreza sufren de manera desproporcionada de un acceso limitado al agua y a un saneamiento adecuado... 78. Los Estados deben: a. Velar por que las personas que viven en la pobreza tengan acceso por lo menos a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico”*. Por su parte, la CIDH, ha señalado en su Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas del 7 de septiembre de 2017 que: *“459. La pobreza representa el principal obstáculo para el goce efectivo de los derechos humanos de las personas mayores, en particular en lo que concierne a derechos económicos, sociales y culturales. Ellas se encuentran especialmente vulnerables a la pobreza ya que su capacidad de generación de ingresos suele ser menor con el avance de la edad. Asimismo, las personas mayores viven condiciones de incertidumbre financiera, pues tienen menor probabilidad de recuperarse ante una pérdida de ingreso o por gastos ocasionados por servicios médicos”*.

<sup>64</sup> Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. A/HRC/36/45. 19 de julio de 2017, párrs. 52 y 53.

<sup>65</sup> Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párr. 273.

interpretación constitucional<sup>66</sup>. En virtud de lo expuesto, se analizará el cumplimiento de estos parámetros en el presente caso.

**60.** En primer lugar, cabe analizar si la restricción o la limitación, en este caso, suspensión total del abastecimiento de agua potable y el retiro del medidor de la señora Pérez se encontraba *prevista en la ley*<sup>67</sup>.

**61.** Al respecto, se tiene que al 7 de febrero de 2015 fecha en que se produjo el acto que originó la acción de protección, se encontraba vigente la LORHUAA. Conforme se ha indicado, este cuerpo legal establece que la provisión del servicio de agua potable comprende la captación, tratamiento, transporte, consumo, recaudación de costos y mantenimiento (artículo 37). De igual manera, contempla el pago por parte de los usuarios de una tarifa como retribución de la prestación del servicio, la misma que debe observar, entre otros criterios, los de solidaridad, sostenibilidad y la situación socioeconómica de las personas (artículos 135, 136 y 139).

**62.** En relación con la recaudación del pago del servicio, el artículo 147 de la LORHUAA establece la jurisdicción coactiva de los prestadores públicos de servicios para “*el cobro de tarifas y demás conceptos y obligaciones pendientes de pago, establecidas en esta Ley y en su Reglamento*”.

**63.** Por otra parte, el artículo 10 de la reforma a la Ordenanza sustitutiva a la de regulación, administración y tarifas de agua potable del cantón Azogues del año 2004<sup>68</sup> agregó el capítulo IX sobre la suspensión por falta de pago del servicio de agua potable. De forma concreta, se incorporó:

---

<sup>66</sup> LOJCC. “Art. 3.- *Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.*”

*Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos:*

... 2. *Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.*

<sup>67</sup> *Ver, por ejemplo:* Corte IDH. La Expresión “Leyes ” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38. “*LA CORTE ES DE OPINIÓN, Por unanimidad que la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes*”.

<sup>68</sup> Del expediente consta una copia simple del Registro Oficial No. 81 del lunes 15 de agosto de 2005 en el que se publicó una reforma a la Ordenanza sustitutiva a la de regulación, administración y tarifas de agua potable del cantón Azogues del año 2004. No se ha verificado la existencia de reformas a esta Ordenanza, y pese a los pedidos realizados por este Organismo, EMAPAL-EP tampoco ha informado sobre algún cambio al respecto.



*“Art. 45.- Suspensión temporal del servicio.- El usuario que no pague el valor total de la planilla de consumo del servicio de agua potable y/o alcantarillado por un período de dos meses consecutivos, otorga el derecho a que la EMAPAL proceda a realizar la suspensión temporal del servicio.”*

*Art. 46.- Suspensión definitiva del servicio.- Transcurrido treinta días desde la fecha de la suspensión temporal, sin que el usuario cancele los valores de las planillas pendientes o no haya propuesto fórmula de pago alguna, aceptada por la EMAPAL, se presumirá que no desea continuar recibiendo el servicio y se procederá a la suspensión definitiva del servicio de agua potable. Sin perjuicio de recuperar lo adeudado por la vía coactiva.”*

**64.** Como se ha podido observar, el 7 de febrero de 2015 se le retiró el medidor de agua a la señora Pérez y le colocaron unos tapones para impedir el paso del agua y un sello informándole de lo ocurrido. Si bien EMAPAL-EP indicó que dicha actuación se encontraba sustentada en su normativa (ordenanza municipal), el retiro del medidor y la suspensión total del abastecimiento de agua no es una restricción que se encontraba previamente prevista en la LORHUAA (ley) que regula el ejercicio del derecho al agua, la prestación del servicio y el establecimiento de tarifas. Dicho en otras palabras, una limitación al derecho al agua como la señalada en este caso debía encontrarse previamente establecida en la ley orgánica emitida por la Asamblea Nacional de conformidad con los artículos 132 numeral 1 y 133 numeral 2 de la Constitución<sup>69</sup> al ser éste el cuerpo normativo que debe regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Esto no ocurre con la ordenanza municipal debido a que se trata de la normativa que se emite dentro del uso de las facultades y en el ámbito territorial de los gobiernos autónomos descentralizados municipales a la luz del artículo 264 de la Constitución<sup>70</sup>, lo cual no incluye la restricción de derechos en los términos antes expuestos. Por lo tanto, la medida adoptada por EMAPAL-EP no cumple con el parámetro de legalidad.

**65.** Sin perjuicio de lo anterior, también es preciso analizar la *finalidad*, la *idoneidad*, la *necesidad* y la *proporcionalidad en sentido estricto* de la medida.

**66.** En cuanto a la *finalidad* y la *idoneidad de la medida*, tal como se desprende de la jurisprudencia comparada, se puede observar que la suspensión del servicio perseguiría un fin constitucionalmente legítimo como es garantizar la prestación y sería eficaz para

---

<sup>69</sup> Constitución. “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

“Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: ... 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”.

<sup>70</sup> Constitución. “Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ... En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”.

la recuperación de los valores en los que incurre la empresa para la prestación del servicio.

**67.** En cuanto a la *necesidad*, la Corte Constitucional ha señalado que la medida en cuestión debe tratarse de la menos lesiva<sup>71</sup>. En el presente caso, se limitó la *disponibilidad* y la *accesibilidad* de la señora Pérez y de su hijo a un abastecimiento continuo y suficiente de agua para su uso personal y doméstico con la colocación de un tapón para impedir el flujo de agua por falta de pago del servicio. Esta situación le provocó a la señora Pérez, además, complicaciones por más de cuatro años en los que no pudo cancelar los valores adeudados, como las relacionadas con la dificultad para tomar sus medicinas y que tenga que acudir a un vecino para abastecerse de agua durante el corte del servicio.

**68.** De tal manera, corresponde observar si existieron medidas menos lesivas a la adoptada por EMAPAL-EP en relación con la limitación total del abastecimiento del agua potable a la señora Pérez. Al respecto, la Corte Constitucional toma nota, por ejemplo, de la medida dispuesta por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia No. T-034-16 en la que se ordenó a la empresa la reconexión del servicio de agua y se instale un reductor de flujo que garantice como mínimo 50 litros de agua por persona al día mientras se concilia la forma en la que se cancela la deuda<sup>72</sup>.

**69.** En el caso ecuatoriano, la ley contempla la provisión de una cantidad mínima vital de agua para el consumo humano de forma gratuita equivalente a 200 litros por habitante al día de agua cruda. Por su parte, respecto del valor a cobrar por parte de la empresa, y tal como se afirmó en la sentencia de segunda instancia<sup>73</sup>, existía la posibilidad de un acuerdo o facilidad de pago, el cual no se ha podido comprobar que efectivamente se llegó a realizar en el caso de la señora Pérez.

**70.** Por lo expuesto, se verifica que existían medidas menos gravosas como el garantizar un mínimo de suministro de agua sin que se suspenda totalmente el abastecimiento, así como adoptar un acuerdo de pago, lo cual no hubiera afectado otros derechos, agravando el estado de vulnerabilidad de la señora Pérez y su hijo, o que ella tenga que acudir a un vecino para abastecerse de agua. La medida adoptada en el caso de la señora Pérez, una persona adulta mayor y con discapacidad, y su hijo, también persona con discapacidad, fue la más lesiva, por lo que no supera el examen de necesidad.

**71.** Finalmente, resultó una medida *desproporcionada* debido a que el beneficio obtenido de garantizar el pago de los valores adeudados mediante la suspensión total del servicio de una usuaria e incluso la sanción al vecino que le proveía del servicio señalada por la propia EMAPAL-EP fue menor a la limitación de la disponibilidad y accesibilidad del derecho al agua que sufrió la señora Pérez y su hijo. Dicho en otras

<sup>71</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020, párr. 177.

<sup>72</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. T-034/16 de 8 de febrero de 2016, párr. 5.7.

<sup>73</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262, segunda instancia (fs. 18).

palabras, no existió un debido equilibrio entre lo que se buscó alcanzar con la medida y la restricción que provocó una privación total de la *disponibilidad* y la *accesibilidad* al agua. Pese a que el cobro del servicio se trata de una potestad propia de la empresa para recuperar el costo en el que incurre para el abastecimiento del agua y sin el cual no se garantiza su sostenibilidad, se observa una afectación mayor en el caso particular de la señora Pérez y su hijo el haberlos privado de la disponibilidad del agua por varios años y sin considerar su situación como grupos de atención prioritaria.

**72.** Por los motivos expuestos, la Corte Constitucional concluye que EMAPAL-EP vulneró el derecho al agua en los componentes de disponibilidad y accesibilidad económica de la señora Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo al privarles de un mínimo vital en la prestación del servicio de agua potable por cerca de cinco años.

### **Atención prioritaria con relación al derecho al agua**

**73.** Además de las consideraciones relacionadas específicamente con el derecho al agua, cabe desarrollar la situación de la señora Pérez como una persona adulta mayor, con discapacidad física del 89% quien vive con su hijo, una persona también con discapacidad física del 75%.

**74.** En tal sentido, el artículo 35 de la Constitución reconoce que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad reciban atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. De igual manera, se establece que el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

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

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

*48. La atención especializada implica que se debe atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a atención prioritaria, y que, en la medida que sea posible, los servicios públicos y privados se adapten a sus necesidades”<sup>74</sup>.*

---

<sup>74</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 47 y 48. Ver también: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 344-16-SEP-CC (Caso No. 1180-10-EP) de 2 de octubre de 2016, pág. 26. *”De las disposiciones normativas anotadas, se colige que la Constitución de la República ha instituido de manera categórica la obligación de prestación por parte del Estado, en el sentido de establecer mecanismos, normativos y políticos, que refuercen la protección a este grupo de atención prioritaria y que favorezcan una verdadera inclusión social y económica, que propendan a la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de edad de manera que este grupo etario, puede acceder a todos los derechos constitucionales, sean estos civiles, políticos o*

**76.** Por estas razones, si una persona presenta una o más de una situación que le hace vulnerable, entonces la Constitución ordena que exista una especial protección, lo que significa poner mayor atención a las circunstancias de la persona y procurar el mejor cuidado posible<sup>75</sup>.

**77.** En cuanto a las personas adultas mayores, el artículo 36 de la Constitución reconoce:

*“Art. 36.- Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.”*

**78.** Por su parte el artículo 37 de la Constitución establece una serie de derechos específicos de los adultos mayores en relación con los derechos a la salud, al trabajo, seguridad social y vivienda, así como aspectos relacionados con servicios públicos, exenciones tributarias y exoneración de costos notariales. En el mismo sentido, el artículo 38 desarrolla una serie de medidas a ser adoptadas por el Estado para garantizar su atención prioritaria respecto a centros especializados, protección especial frente a cualquier tipo de explotación laboral o económica, el desarrollo de programas para fomentar su autonomía personal y realización de actividades creativas, para la protección contra todo tipo de violencia o maltrato, atención preferente en casos puntuales, regímenes especiales de privación de libertad, protección frente a enfermedades crónicas, y asistencia económica y psicológica.

**79.** De igual manera, la Corte Constitucional ha señalado que la atención prioritaria no solo guarda relación con la edad sino con aspectos relacionados a esta, como por ejemplo salud, bienestar social y familiar, razón por la que el Estado *“debe materializar esta protección prioritaria para que ejerzan de forma adecuada los derechos y obligaciones propios de su etapa generacional”*<sup>76</sup>. De esta manera, ha destacado *“la protección especializada a las personas adultas mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad por medio del reconocimiento del derecho a la vida y la dignidad en la vejez”*<sup>77</sup>. En este contexto, también ha destacado que la discapacidad y la edad avanzada pueden significar limitaciones para desempeñar actividades que permitan generar medios de sustento en iguales términos que el resto de personas<sup>78</sup>, por lo que se requiere de una labor proactiva del Estado para garantizar la vida digna de este grupo de personas, entendida como un complejo de elementos necesarios para la subsistencia del

---

*económicos, sociales y culturales, y logren vivir con dignidad y libertad, en igualdad de condiciones que cualquier otro grupo de la sociedad.”*

<sup>75</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 49.

<sup>76</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 367-17-SEP-CC (Caso No. 0505-12-EP) de 14 de noviembre de 2017, pág. 22.

<sup>77</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 344-16-SEP-CC, pág. 28.

<sup>78</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 105-10-JP/21, párr. 49.

ser humano<sup>79</sup>. Por su parte, la Corte IDH en el caso Poblete Vilches y otros vs. Chile se ha pronunciado resaltando la importancia de visibilizar a las personas mayores como sujetos de derechos de especial protección y por ende de cuidado integral, con el respeto de su autonomía e independencia, considerando que se trata de un grupo en situación de vulnerabilidad<sup>80</sup>.

**80.** Respecto a las personas con discapacidad, el artículo 47 de la Constitución reconoce como derechos: la atención especializada en entidades públicas y privadas que prestan servicios de salud; rehabilitación integral y asistencia permanente; rebajas en los servicios públicos y en servicios de transporte y espectáculos; exenciones en el régimen tributario; trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades; una vivienda adecuada (con facilidades de acceso y condiciones necesarias para atender su discapacidad y procurar el mayor grado de autonomía); educación especializada y desarrollo de sus potencialidades y habilidades; atención psicológica gratuita; acceso adecuado a bienes y servicios; y el acceso a mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación.

**81.** Además, el artículo 48 de la Constitución desarrolla las medidas que deben ser adoptadas por el Estado respecto a las personas con discapacidad, entre las que se encuentra: inclusión social mediante planes y programas estatales y privados; créditos y rebajas o exoneraciones tributarias para iniciar y mantener actividades productivas; desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su esparcimiento y descanso; participación política; establecimiento de programas para la atención integral; incentivo y apoyo a proyectos productivos para familiares de personas con discapacidad severa; garantía del pleno ejercicio de sus derechos.

**82.** En el mismo sentido, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución establece como principio de aplicación de los derechos que todas las personas son iguales y que gozarán de los mismos derechos; razón por la cual no se puede discriminar<sup>81</sup> a una persona por su edad o por su discapacidad y se deben adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de quienes se encuentren en situación de desigualdad.

**83.** Esto se puede observar igualmente en el artículo 4 literal b) de la Convención Interamericana para la protección de los derechos humanos de las personas mayores<sup>82</sup> (en adelante “CIPDHPM”) que contempla la adopción de medidas afirmativas y ajustes razonables “*que sean necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de la persona mayor, así como para asegurar su plena integración social, económica, educacional, política y cultural*”. En el mismo sentido, el artículo 5 numeral 3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>83</sup> (en adelante “CDPD”)

<sup>79</sup> *Ibidem*, párr. 45.

<sup>80</sup> Corte IDH. Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 132.

<sup>81</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 006-15-SIN-CC (Caso No. 0034-11-IN) de 25 de marzo de 2014, pág. 13.

<sup>82</sup> La CIPDHPM entró en vigor el 11 de enero de 2017 y el Ecuador la ratificó el 12 de febrero de 2019.

<sup>83</sup> La CDPD entró en vigor el 3 de mayo de 2008 y Ecuador la ratificó el 3 de abril de 2008.



establece que: “A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables”.

**84.** Por otra parte, la Corte Constitucional ha señalado que en los casos en los que se encuentren involucrados adultos mayores se requiere un tratamiento y procedimiento efectivo e inmediato *-indubio pro actione-* que conlleva la interpretación más favorable al ejercicio de las acciones para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución<sup>84</sup>. Así, el artículo 4 literal c) de la CIPDHPM contempla que se: “c) Adoptarán y fortalecerán todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos”. Mientras tanto, el artículo 13 numeral 1 de la CDPD reconoce el derecho al acceso a la justicia de personas con discapacidad, estableciendo la obligación de los estados de asegurarlo en igualdad de condiciones “incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares”.

**85.** Ahora bien, es necesario hacer una acotación sobre la atención prioritaria de adultos mayores y de personas con discapacidad respecto del ejercicio del derecho al agua. En tal sentido, el artículo 25 de la CIPDHPM reconoce el derecho a un medio ambiente sano de las personas mayores, estableciéndose como medida el: “b) Garantizar el acceso de la persona mayor en condiciones de igualdad a servicios públicos básicos de agua potable y saneamiento, entre otros”. De igual manera, el artículo 28 de la CDPD establece como obligación del Estado adoptar medidas para proteger y promover la protección social de las personas con discapacidad, entre ellas: “a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad”.

**86.** En virtud de lo anterior, cualquier medida adoptada para garantizar el acceso al agua, mediante el servicio de agua potable, no debe discriminar o afectar algún otro derecho de grupos de atención prioritaria como los adultos mayores o personas con discapacidad. Para el efecto, se requiere el empleo de una serie de medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales que permitan el acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad. En tal sentido, deben ser: *especiales* para atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a la atención prioritaria<sup>85</sup>, como el caso de adultos mayores y/o personas con discapacidad; *diferenciadas* que permitan el acceso real al derecho en relación con el resto de las personas; y, *preferenciales* que deben adoptarse antes que cualquier otra medida, es

<sup>84</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 367-17-SEP-CC, pág. 21. Ver también: Sentencia No. 115-14-SEP-CC (Caso No. 1683-12-EP) de 6 de agosto 2014, pág. 13.

<sup>85</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 48.

decir que, entre varias personas, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia<sup>86</sup>. Por lo tanto, estas medidas se tomarán conforme cada caso y deben responder principalmente a evitar que una persona o su grupo familiar en situación de vulnerabilidad o doble vulnerabilidad se vea impedida del acceso al agua.

**87.** Conforme lo analizado, se observa que en el presente caso existió una vulneración a la atención prioritaria que, como adulta mayor y persona con discapacidad, merecía la señora Pérez, así como su hijo, también persona con discapacidad. Si bien EMAPAL-EP indicó que previo al corte del abastecimiento de agua los lectores de la empresa le habían indicado su obligación de cancelar las planillas que por el servicio le correspondía, no fueron medidas suficientes que consideraron la situación de doble vulnerabilidad en la que ella y su hijo se encontraban.

**88.** De esta manera, EMAPAL-EP incurrió en una omisión al no adoptar medidas especiales, diferenciales y preferenciales, como por ejemplo la realización de un estudio de sus condiciones sociales y económicas para conocer las razones por las cuáles se encontraba impedida de cancelar por el servicio o acudir de forma conjunta con otras instancias gubernamentales o estatales especializadas en sus derechos o garantizarle un mínimo vital de agua conforme la ley. Al contrario, se observa que se adoptaron medidas que afectaron totalmente (retiro del medidor) y a toda costa (con la sanción que la propia empresa informó al vecino que le proveía de agua) el acceso al suministro del agua en igualdad de condiciones por un largo tiempo, además, a una adulta mayor con discapacidad que vive con su hijo también con discapacidad, factores determinantes en el presente caso, lo cual provocó un desconocimiento de la atención prioritaria que les correspondía.

**89.** Por lo tanto, se concluye que EMAPAL-EP vulneró la atención prioritaria a la que tiene derecho la señora Mercedes María Pérez Saldaña como adulta mayor y persona con discapacidad y su hijo, también persona con discapacidad.

### **La acción de protección en el caso concreto**

**90.** Debido a la suspensión del servicio de agua potable, el 19 de marzo de 2015, Mercedes María Pérez Saldaña presentó una acción de protección para tutelar sus derechos, la cual fue signada con el número 03283-2015-00262. El 17 de abril de 2015 y el 13 de mayo de 2015 se emitieron las decisiones correspondientes a la primera y segunda instancia. De dichas sentencias, esta Corte Constitucional ha identificado dos asuntos, uno procesal y otro material, sobre los cuáles considera oportuno abordar. Al respecto, la Corte Constitucional en anteriores oportunidades ha analizado la actuación de las autoridades judiciales en conocimiento de las garantías jurisdiccionales con el objeto de examinar posibles vulneraciones a derechos, la desnaturalización de las

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*, párr. 47.

acciones o la inobservancia del trámite correspondiente<sup>87</sup>. Por tales motivos, en el presente caso se analizará el requisito de declaración de no haber presentado otra garantía constitucional (artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC) y la acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable.

### **El requisito de declaración de no haber planteado otra garantía constitucional**

**91.** En la sentencia de 17 de abril de 2015, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues declaró improcedente la acción de protección, entre otras razones, porque no se cumplió con el numeral 6 del artículo 10 de la LOGJCC. De forma concreta, determinó que:

*“En el caso, el señor patrocinador de la accionada en la audiencia efectuada hacer (sic) notar que la actora no hizo constar en su escrito inicial tal declaratoria y tampoco lo hace durante el desarrollo de la audiencia, cuestión que debió hacerlo, por ello y al estimar que incumplió con este requisitos (sic), la declaración la realiza ya durante el término probatorio, con ello se evidencia efectivamente que, la accionante estaba consciente que incumplió con este requisito que a entender del suscrito, la vuelve improcedente como así ha señalado la actual Corte Constitucional en varias resoluciones emitidas en tal sentido”.*

**92.** En primer lugar, el artículo 8 de la LOGJCC desarrolla las normas comunes a todo procedimiento de garantías jurisdiccionales, y su numeral 6 contempla que un mismo afectado “no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión”.

**93.** Para impedir que una persona presente más de una vez una garantía jurisdiccional en los términos del párrafo anterior, el artículo 10 numeral 6 establece como requisito de la demanda:

*“Art. 10.- Contenido de la demanda de garantía.- La demanda, al menos, contendrá:*

*6. Declaración de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. La declaración de no haber planteado otra garantía, podrá subsanarse en la primera audiencia.”*

---

<sup>87</sup> Véase, por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 107. Sentencia No. 292-13-JH/19 de 5 de noviembre de 2019, párr. 25. Sentencia No. 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 78. Sentencia No. 55-14-JD/20 de 1 de julio de 2020, párrs. 47 y 48. Sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 49. Sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párrs. 139 y 140. Sentencia No. 897-11-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 93. Sentencia No. 8-12-JH/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 42. Sentencia No. 732-18-JP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 77. Sentencia No. 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 69. Sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 153.

94. Este requisito tiene relación con el artículo 23 de la LOGJCC<sup>88</sup> que establece las facultades correctivas a los jueces y juezas cuando ha existido abuso del derecho por presentar varias acciones en forma simultánea o sucesiva por los mismos actos, omisiones, por violación del mismo derecho y contra las mismas personas.

95. Además, su observancia tiene relación directa con el cumplimiento de derechos constitucionales<sup>89</sup>. En forma concreta, la Corte Constitucional en anteriores oportunidades ha declarado vulnerado, entre otros, el derecho a la defensa en la garantía de no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia y el derecho a la seguridad jurídica por el no cumplimiento de este requisito al haber encontrado que los accionantes presentaron más de una garantía jurisdiccional contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión<sup>90</sup>.

96. Ahora bien, corresponde analizar este requisito en relación con la procedencia de las garantías jurisdiccionales. En tal sentido, sin perjuicio de lo establecido en la LOGJCC (artículos 40, 41 y 42) y de la sentencia No. 102-13-SEP-CC<sup>91</sup> que establecen los casos para determinar improcedente una acción de protección, en la sentencia No. 235-13-SEP-CC la Corte Constitucional estableció “*como requisito de procedibilidad no haber presentado otra [garantía jurisdiccional] por la misma materia y objeto*”<sup>92</sup>. Posteriormente, en la sentencia No. 221-14-SEP-CC la Corte Constitucional señaló que es obligación de las y los jueces constitucionales, tanto en primera como en segunda instancia, verificar el cumplimiento de los artículos 8 numeral 6 y 10 numeral 6 de la LOGJCC, razón por la cual: “*previo a conocer y resolver el fondo del caso puesto en su*

---

<sup>88</sup> LOGJCC. “Art. 23.- *Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.*

*En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura”.*

<sup>89</sup> Ver: Voto concurrente del juez Hernán Salgado Pesantes en el caso 2390-16-EP de 10 de marzo de 2021.

<sup>90</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-13-SEP-CC (Caso No. 1427-10-EP) de 5 de marzo de 2013. *Ver también:* Sentencia No. 221-14-SEP-CC (Caso No. 2161-11-EP) de 26 de noviembre de 2014.

<sup>91</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 102-13-SEP-CC (Caso No. 0380-10-EP) de 4 de diciembre de 2013. En el punto resolutorio No. 4 se realizó una interpretación conforme y condicionada del artículo 42 de la LOGJCC y se determinó que: “*El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.*”

<sup>92</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 235-13-SEP-CC (Caso No. 0682-10-EP) de 5 de julio de 2012, pág. 9.

*conocimiento, deberán siempre verificar y garantizar que no exista identidad de sujeto, hecho, causa ni materia que pueda ocasionar un doble juzgamiento*<sup>93</sup>.

**97.** Se puede observar que la Corte Constitucional ha resuelto acciones extraordinarias de protección en donde se impugnaron decisiones provenientes de acciones de protección respecto de las cuales se declaró vulneración a derechos por el no cumplimiento de los artículos 8 numeral 6 y 10 numeral 6 de la LOGJCC<sup>94</sup>.

**98.** En tal sentido, resulta clara la obligación que tienen los jueces y juezas en garantías jurisdiccionales de declarar improcedente la acción si no se verifica el cumplimiento de los artículos 8 numeral 6 y 10 numeral 6 de la LOGJCC. Caso contrario, esta situación puede acarrear la vulneración a derechos constitucionales que puedan ser corregidos por la Corte Constitucional en virtud de sus competencias constitucionales y legales<sup>95</sup>.

**99.** Pese a lo anterior, la jurisprudencia constitucional no ha dado tratamiento profundo a la parte final del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC respecto a la posibilidad de subsanar la falta de la declaratoria en la audiencia. Esto quiere decir que antes de declarar la improcedencia de la acción, el juzgador procurará subsanar este aspecto en la audiencia para verificar que la parte accionante no presentó otra garantía jurisdiccional y resolver sobre el fondo de la acción.

**100.** En otras palabras, esta posibilidad que contempla el ordenamiento jurídico se debe a que no realizar la declaración no acarrea necesariamente incurrir en la prohibición establecida en el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC. Por tales motivos, en virtud del principio de formalidad condicionada establecido en el artículo 4 numeral 7 de la LOGJCC<sup>96</sup>, inclusive en la audiencia se podría subsanar la falta de declaración en la demanda.

**101.** Por tales consideraciones, le corresponde a la autoridad jurisdiccional que conoce garantías jurisdiccionales adecuar el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC con su finalidad, es decir, el evitar por los medios que tiene disponibles el abuso del derecho. Esto conlleva la obligación de realizar todas

---

<sup>93</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 221-14-SEP-CC (Caso No. 2161-11-EP) de 26 de noviembre de 2014, pág. 16.

<sup>94</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-13-SEP-CC (Caso No. 1427-10-EP) de 5 de marzo de 2013, pág. 13. *Ver también:* Sentencia No. 221-14-SEP-CC (Caso No. 2161-11-EP) de 26 de noviembre de 2014, pág. 17.

<sup>95</sup> Cabe mencionar que la Corte Constitucional ha manifestado que, en el caso de haber presentado medidas cautelares, no le impide al peticionario presentar con posterioridad una nueva garantía jurisdiccional relacionada con esta, debido a que el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC impide el planteamiento de una nueva garantía cuando se presente contra las mismas personas y por los mismos hechos. *Ver:* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-17-SIN-CC (Caso No. 0021-11-IN) de 8 de febrero de 2017, pág. 18.

<sup>96</sup> LOGJCC. “Art. 4.- *La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:*  
... 7. *Formalidad condicionada.- La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades*”.



las gestiones necesarias, conforme el principio de impulso de oficio reconocido en el artículo 4 numeral 5 de la LOGJCC<sup>97</sup>, para que la parte accionante efectúe la declaración de forma escrita u oral inclusive en la audiencia y continuar con el conocimiento de la garantía jurisdiccional cuando así proceda. Caso contrario, de encontrarse en la imposibilidad de que se subsane este requisito, ya sea previo a la calificación de la demanda, tomando en cuenta el artículo 13 de la LOGJCC<sup>98</sup>, o durante la primera audiencia, según lo señalado en líneas anteriores, deberá declarar improcedente la demanda.

**102.** En efecto, las autoridades jurisdiccionales, cuando conozcan una demanda de garantías jurisdiccionales que no cumpla con el requisito del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, deberán mandar a completar la demanda o, en su defecto, informar a las partes sobre la posibilidad que se lo subsane en audiencia, quienes podrán presentar la documentación que estimen conveniente hasta la fecha de celebración de la misma. En la medida de lo posible, y cuando resulte necesario, los jueces y juezas podrán solicitar una certificación a la dependencia correspondiente del Consejo de la Judicatura en el que conste si la persona no ha planteado otra garantía jurisdiccional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión.

**103.** En el caso de subsanar dicho requisito en audiencia, se lo deberá evacuar una vez instalada la misma como una cuestión previa a resolver con la presencia de la o el accionante. En el caso de encontrar la autoridad jurisdiccional que la persona ha presentado otra garantía jurisdiccional, dicho asunto se lo deberá analizar antes de las correspondientes intervenciones. Una vez formado su criterio, la jueza o juez adoptará de forma oral y fundamentada su decisión estableciendo si la persona ha planteado o no otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. Únicamente agotadas por parte de la autoridad judicial las actuaciones antes señaladas, mediante sentencia debidamente motivada, se podrá declarar improcedente la garantía jurisdiccional en virtud del artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional y podrá dar por culminada la audiencia. Caso contrario, continuará con la sustanciación de la acción y deberá resolverla conforme la Constitución, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

**104.** En el presente caso, se observa que la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues en la sentencia de 17 de abril de 2015 declaró improcedente la acción de protección presentada por la señora Mercedes María Pérez Saldaña, entre otras razones, por haber incumplido lo determinado en el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC.

---

<sup>97</sup> LOGJCC. “Art.-...5. *Impulso de oficio.- La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley*”.

<sup>98</sup> LOGJCC. “Art. 13.- *Calificación de la demanda de garantía.- La jueza o juez calificará la demanda dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación...*”.

**105.** En virtud de lo expuesto en párrafos anteriores, la autoridad judicial podía declarar improcedente la acción de protección por el incumplimiento del requisito antes señalado. Sin embargo, llama la atención de la Corte Constitucional que, en este caso, de la revisión del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (“SATJE”) no se desprende que la señora Mercedes María Pérez Saldaña haya presentado otra acción de protección, sino únicamente la causa No. 03283-2015-00262. Pese a que en la sentencia objeto de análisis se observa que el incumplimiento del requisito fue advertido por el abogado de la parte accionada en audiencia, la autoridad jurisdiccional de primera instancia no procedió a su subsanación conforme la LOGJCC.

**106.** Por lo tanto, al declarar improcedente la acción de protección por el incumplimiento del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, sin haber procurado subsanar la falta de declaratoria antes de la calificación de la demanda o en audiencia, puesto que la actora no presentó otra garantía jurisdiccional, la autoridad judicial en primera instancia desconoció el principio de formalidad condicionada (artículo 4 numeral 7 de la LOGJCC) en su relación con el principio constitucional de no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades (artículo 169 de la Constitución).

### **La acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable**

**107.** Conforme se ha desarrollado el presente análisis, se ha comprobado la vulneración de los derechos al agua y a la atención prioritaria de la señora Pérez y su hijo por parte de EMAPAL-EP. La señora Pérez presentó precisamente una acción de protección para la tutela de sus derechos, sin embargo, en dos instancias fue declarada improcedente.

**108.** En la sentencia de primera instancia se estableció de forma general que el acto impugnado mediante la acción de protección fue válido y que EMAPAL-EP lo expidió dentro de la esfera de sus competencias sin que se haya advertido vulneración a derechos constitucionales ni de grupos de atención prioritaria. Así, se indicó que se pretendió mediante esta garantía sustanciar cuestiones de mera legalidad competencia de la justicia ordinaria<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262. Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues. Sentencia de 17 de abril de 2015. “*En el caso, vamos a encontrar que la accionante pretende sustanciar mediante la acción de protección constitucional, cuestiones de mera legalidad que le corresponden a la justicia ordinaria, ya que si revisamos el acto administrativo de la EMAPAL-EP- es un acto válido y que ha sido realizado dentro de la esfera de sus competencias, y de otro lado, tiene un fin lícito, no es atentatorio de los derechos constitucionales ni de grupos vulnerables -como así se considera la accionante- peor aún del orden público y que en definitiva ha cumplido con todas y cada una de las exigencias que se requieren para su existencia y validez, pretendiendo de esta manera ... desnaturalizar la acción de protección ... De ahí que, encontrándose plenamente garantizados los procedimientos para que la actora en la justicia ordinaria haga valer sus derechos que garantiza tanto la Constitución cuanto la Ley... la presente reclamación es violatoria a la naturaleza de la acción, ya que de autos se desprende que la EMAPAL-EP presta y ha prestado su servicio conforme antes se explicó, esto es, con disponibilidad, calidad; y, accesibilidad, no solo para la accionante sino para la ciudadanía toda.*” (sic)

**109.** Por su parte, en la sentencia de segunda instancia se determinó que fue negligencia de la actora que EMAPAL-EP haya dejado de prestar el servicio de agua potable debido a la falta de cancelación de las planillas correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, estableció que no se demostró la ilegalidad de un acto u omisión en la suspensión del servicio de agua potable debido a que se le prestó las facilidades necesarias para acordar una forma de pago<sup>100</sup>.

**110.** En tal sentido, corresponde analizar si las sentencias objeto de revisión estuvieron de acuerdo con la naturaleza de la acción de protección y en qué medida se tutelaron sus derechos en dicha garantía jurisdiccional.

**111.** En primer lugar, la acción de protección es una garantía jurisdiccional establecida en el artículo 88 de la Constitución de la República, que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos y puede presentarse cuando exista una vulneración de los mismos, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación<sup>101</sup>. Para que prospere la acción de protección, la LOGJCC ha establecido ciertos requisitos, diferenciándose los de admisibilidad de los de procedibilidad<sup>102</sup>.

**112.** En cuanto a la admisibilidad, comprende la verificación de la existencia de requisitos formales para iniciar la sustanciación de un procedimiento, mientras que la procedibilidad implica una verificación material sobre la existencia de la razón o fundamento para la obtención de cierto pronunciamiento<sup>103</sup> y que en la acción de protección corresponde principalmente encontrar si se ha vulnerado o no derechos constitucionales conforme el artículo 88 de la Constitución.

---

<sup>100</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262. Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar. Sentencia de 13 de mayo de 2015. “... no se ha demostrado la ilegalidad de algún acto administrativo o de omisión, en la suspensión del servicio de agua potable a la accionante, ya que la entidad accionada le ha prestado las facilidades necesarias, e incluso expresa que de acuerdo con la Ley de Régimen Tributario, puede acordar una forma de pago, de dar paso a la petición se violentarían las normas invocadas en este fallo, y se dejaría un camino abierto al abuso del derecho...”

<sup>101</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 37.

<sup>102</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 102-13-SEP-CC (Caso No. 0380-10-EP) de 4 de diciembre de 2013, págs. 25 y 26. “4. En virtud de las competencias establecidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos erga omnes del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el siguiente sentido: El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4, y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

<sup>103</sup> *Ibidem*, pág. 10.

**113.** En efecto, el artículo 40 de la LOGJCC<sup>104</sup> establece los requisitos de procedibilidad de la acción de protección. La Corte Constitucional ha señalado que el primer requisito exige la existencia de la vulneración de un derecho constitucional por un acto u omisión por parte de una autoridad pública o un particular<sup>105</sup>. En un segundo momento, se debe constatar que la vulneración aludida recaiga sobre el ámbito constitucional del derecho para calificar a la acción de protección como la vía adecuada y eficaz, siendo *“aquella que tiene relación directa con la dignidad de las personas como sujetos de derechos, posición que ha adoptado la Constitución ecuatoriana”*<sup>106</sup>. Caso contrario, se estaría ante los casos en los que la vulneración ha recaído sobre la dimensión legal del derecho, respecto del cual el ordenamiento jurídico ha consagrado otras vías idóneas y adecuadas en la justicia ordinaria para protegerlo<sup>107</sup>. De esta manera, la determinación de la procedencia o no de una acción de protección dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia o no de elementos que justifiquen la intervención de la justicia constitucional, por lo que está sujeta a la conclusión a la que arribe cada juzgador después de realizar el análisis requerido por la Constitución y la ley<sup>108</sup>.

**114.** Frente a lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-16-PJO-CC estableció como regla jurisprudencial que la autoridad judicial, cuando conozca una acción de protección, debe realizar un profundo análisis sobre la real existencia de vulneración a derechos constitucionales en sentencia y que, únicamente cuando no encuentren vulneración a derechos constitucionales, podrán señalar motivadamente que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido<sup>109</sup>.

**115.** Posteriormente, la Corte Constitucional ha desarrollado este precedente en su relación con la garantía de motivación, estableciendo como obligaciones de los jueces y juezas: *“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”*<sup>110</sup>. Respecto al examen que tienen que realizar los jueces y juezas, esta Magistratura ha sostenido que

<sup>104</sup> LOGJCC. “Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Violación de un derecho constitucional;

2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y,

3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

<sup>105</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-PJO-CC (Caso No. 0530-10-JP) de 22 de marzo de 2016, párr. 44.

<sup>106</sup> *Ibidem*, párrs. 48 y 49.

<sup>107</sup> *Ibidem*, párr. 57 a 59.

<sup>108</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 81.

<sup>109</sup> *Ibidem*, pág. 24.

<sup>110</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28

deben efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes para determinar si ha ocurrido o no una vulneración de derechos constitucionales<sup>111</sup>.

**116.** Ahora bien, cuando se trata de acciones de protección que se presentan frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable, la autoridad jurisdiccional debe evitar desnaturalizar la acción de protección. Esto se debe a que puede existir una confusión entre la dimensión constitucional y la dimensión legal del derecho al agua respecto a la reclamación y pretensión que se busca mediante la acción de protección. En tal sentido, se tiene que observar principalmente la existencia de una relación entre las alegaciones de los accionantes, los hechos del caso y el contenido del derecho al agua en su dimensión constitucional.

**117.** Para tal efecto, el análisis de procedencia de una acción de protección en casos como el presente debía versar en la observancia de la existencia o no de una vulneración de alguno de los componentes del derecho al agua conforme consta de los párrafos 26 y siguientes *supra*. En concreto, correspondía a las autoridades judiciales en conocimiento de esta acción analizar si las medidas adoptadas para la prestación del servicio de agua potable han garantizado o no, sin discriminación alguna, el acceso al agua. Por otro lado, también analizar si ha existido una interferencia arbitraria o injustificada en su ejercicio con la prestación del servicio o si se ha brindado la protección necesaria para impedir que terceros lo afecten, razón por la cual se podía analizar si la sanción se encuentra prevista en la ley, tenía un fin legítimo, era idónea y necesaria para alcanzar dicho fin y si era proporcional.

**118.** Además, al tratarse de un caso en el que la parte accionante tenía doble vulnerabilidad, es decir una adulta mayor con discapacidad que vivía con otra persona con discapacidad, requería que se observe si las medidas adoptadas fueron especializadas, diferenciadas y preferenciales para garantizar su acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad de conformidad con los párrafos 73 y siguientes *supra*. De igual manera, se tenía que tomar en cuenta la situación socioeconómica y familiar del adulto mayor, así como los factores que puedan incidir en un ejercicio inadecuado o nulo del derecho. En tal sentido, resultaba importante tomar en cuenta si la parte accionante era la que gozaba o no directamente del servicio y cómo su contexto era o no un factor determinante para que necesite o no este tipo de medidas.

**119.** Por las consideraciones esgrimidas, la autoridad jurisdiccional, al conocer una acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable, debía analizar sobre la existencia o no de la vulneración al derecho al agua en su dimensión constitucional tomando en consideración, al menos, los parámetros desarrollados en los párrafos anteriores, sin perjuicio de otras normas que forman parte del bloque de constitucionalidad conforme el artículo 424 de la Constitución. Únicamente cuando no hubiere encontrado vulneración al contenido de

---

<sup>111</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 33.



este derecho, podía señalar motivadamente que la justicia ordinaria o la vía administrativa es idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

**120.** Como ya se analizó, en el presente caso las autoridades judiciales que conocieron el caso de la señora Pérez en la acción de protección No. 03283-2015-00262 restringieron su análisis a que la actuación de EMAPAL-EP se encontraba amparada por la normativa municipal correspondiente y que fue su negligencia la falta de pago del servicio, con lo cual se trató de un asunto de mera legalidad del que no se desprendió vulneración a derechos constitucionales.

**121.** Si bien se encontró, como parte del objeto de la acción de protección, que no existió vulneración a derechos, no se desarrolló a profundidad los elementos del derecho al agua que fueron comprometidos con la actuación de EMAPAL-EP ni la adopción de medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales que demuestren un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes. Concretamente, no se examinó la situación socioeconómica y familiar de la señora Pérez y su hijo que le permitía a las autoridades jurisdiccionales observar las condiciones del ejercicio de derechos y los motivos para que haya dejado de cancelar el servicio para de esta manera tutelar de forma adecuada los mismos. Es decir, no fue considerada la situación de doble vulnerabilidad en la que se encontraba ella y su hijo en relación con el acto sobre el cual se alegó vulneración a derechos en la mencionada garantía jurisdiccional.

**122.** Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución<sup>112</sup> tiene tres componentes que se concretan en los derechos al acceso a la administración de justicia, a un debido proceso judicial y a la ejecutoriedad de la decisión<sup>113</sup>. Como parte del derecho al acceso a la justicia, ha establecido que comprende, entre otros, el derecho a tener una respuesta a la pretensión, el cual se vulnera, entre otros casos, cuando *“desde la perspectiva de un juzgador de instancia o superior que puede apreciar todos los elementos del caso en análisis, la acción no surte los efectos para los que fue creada (eficacia)”*<sup>114</sup>.

**123.** En el presente caso, tal como se lo ha desarrollado, la Corte Constitucional encontró que existieron vulneraciones al derecho al agua y a la atención prioritaria de la señora Pérez y su hijo. Si bien su pretensión en la acción de protección fue conocida e incluso existieron dos instancias en donde se emitieron sentencias, la garantía jurisdiccional no fue eficaz debido a que no fueron considerados todos los elementos del caso al no tomarse en cuenta la particular situación de la señora Pérez como parte de dos

---

<sup>112</sup> Constitución. “Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

<sup>113</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

<sup>114</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 116.

grupos de atención prioritaria (adulto mayor y persona con discapacidad que vive con un hijo también con discapacidad).

**124.** Además, como se advirtió en el acápite anterior, se desconoció el principio de formalidad condicionada por declarar improcedente la acción de protección por el incumplimiento del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, sin haberse procurado subsanar la falta de declaratoria antes de la calificación de la demanda o en audiencia. De esta manera, este requisito se convirtió en obstáculo irrazonable al acceso a la justicia<sup>115</sup> a la señora Pérez cuando la ley contemplaba que se lo podía cumplir posterior a la presentación de la demanda.

**125.** En tal sentido, la Unidad Judicial Penal de Azogues y la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar vulneraron el derecho de la señora Mercedes María Pérez Saldaña a la tutela judicial efectiva.

## V. CONCLUSIONES

**126.** Conforme lo analizado en la presente sentencia, y la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República y en virtud del artículo 191 numeral 2 literal c) de la LOGJCC, esta Corte reitera los siguientes parámetros vinculantes:

- a. El derecho al agua, de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales, comprende el derecho de todas las personas, sin discriminación, al acceso a un abastecimiento continuo, suficiente y salubre de agua y disponerla para su uso en las actividades vitales u otras que tengan relación con el ejercicio de otros derechos. De igual manera, implica al alcance físico del agua, sus instalaciones y servicios, con un costo asequible que no comprometa el ejercicio de sus otros derechos, y el derecho a conocer la información sobre las cuestiones relacionadas con el agua.
- b. Las empresas encargadas de la prestación del servicio de agua potable deberán suministrar la cantidad mínima vital de agua, conforme la ley y la normativa establecida para el efecto por parte de la Autoridad Única del Agua. La suspensión total del suministro o retiro de medidor por falta de pago del servicio de agua potable de una persona o su grupo familiar que se encuentren en situación de vulnerabilidad constituye una vulneración de su derecho al agua y aquellos que se derivan de la atención prioritaria. Para el efecto, se deberán adoptar medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales, así como sistemas tarifarios que observen los principios de solidaridad, equidad, sostenibilidad y periodicidad para garantizar el acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad.

---

<sup>115</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 113.

- c. Las autoridades jurisdiccionales, al conocer una acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio público de agua potable, deben realizar un profundo análisis de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes sobre la real existencia de vulneración al derecho al agua en su dimensión constitucional, conforme el artículo 76, numeral 7, literal 1) de la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad conforme el artículo 424 de la Constitución. Únicamente cuando no encuentren vulneración de este derecho, podrán señalar motivadamente que la justicia ordinaria o la vía administrativa es idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.
- d. Cuando se trate de acciones de protección provenientes de prestación del servicio público de agua potable, en las que la parte accionante se encuentre en situación de vulnerabilidad, se requiere que la autoridad judicial observe si las medidas adoptadas son especializadas, diferenciadas y preferenciales para garantizar su acceso real al servicio de agua potable y en condiciones de igualdad. Adicionalmente, se debe observar si las medidas restringen o no el ejercicio de este derecho, para lo cual deberá examinar la proporcionalidad de la medida y su relación con el ejercicio de otros derechos que, por atención prioritaria, goza este grupo humano, así como su situación socioeconómica y familiar y los factores que puedan incidir en un ejercicio inadecuado o nulo de sus derechos. Igualmente, durante la tramitación de la acción en estos casos, la autoridad jurisdiccional debe adoptar medidas diferenciadas y preferenciales para garantizar adecuadamente el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de estas personas.
- e. Las autoridades jurisdiccionales, cuando conozcan una demanda de garantías jurisdiccionales que no cumpla con el requisito del artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, deberán mandar a completar antes de su calificación. Caso contrario, se podrán subsanar el incumplimiento de dicho requisito en audiencia una vez instalada. Antes de la celebración de la audiencia, y en caso de ser necesario, la autoridad judicial podrá solicitar una certificación a la dependencia correspondiente del Consejo de la Judicatura en la que conste si la persona no ha planteado otra garantía jurisdiccional o recibir información de las partes. En el caso de que la autoridad jurisdiccional advierta que la persona ha presentado otra garantía jurisdiccional, dicho asunto se lo deberá evacuar antes de las intervenciones de las partes. Para el efecto, la jueza o juez formará su criterio y de forma oral y fundamentada establecerá si la persona ha planteado o no otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. Únicamente agotadas por parte de la autoridad judicial las actuaciones antes señaladas, mediante sentencia debidamente motivada, se podrá declarar improcedente la garantía jurisdiccional en virtud del artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional y

podrá dar por culminada la audiencia. Caso contrario, continuará con la sustanciación de la acción y deberá resolverla conforme la Constitución, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## VI. REPARACIONES

**127.** El artículo 18 de la LOGJCC establece que, en el caso de declararse la vulneración de derechos, se ordenará reparación integral por el daño material e inmaterial. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, al momento de ordenarla, se debe mirar a la persona como un todo, buscando por todos los medios posibles restablecer la situación de la persona afectada y se debe aplicar la reparación que mejor se adapte al caso en particular, manteniendo un criterio de eficacia y proporcionalidad sin desconocer ni afectar derechos de terceros<sup>116</sup>.

**128.** En la demanda de acción de protección, se observa que la señora Pérez solicitó la restitución tanto del medidor como del servicio de agua potable, se declare la inconstitucionalidad e ilegalidad del acto y se determine las indemnizaciones por los daños materiales ocasionados<sup>117</sup>. Las medidas antes señaladas también fueron expresadas por su abogada en la audiencia celebrada ante la Corte Constitucional, quién solicitó además que se prohíba la práctica de quitar los medidores<sup>118</sup>.

**129.** Al respecto, cabe mencionar que conforme la información remitida y que fue expuesta en la audiencia ante la Corte Constitucional por las partes, al momento se le ha restituido el medidor y el servicio de agua potable a la señora Pérez. Por tales motivos, no resulta adecuado ordenar una medida en dicho sentido.

**130.** Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte considera oportuno recordar a EMAPAL-EP que es su obligación cumplir con la gratuidad de la cantidad vital de agua cruda por persona establecida por la Autoridad Única del Agua conforme el artículo 59 de la LORHUAA y el Acuerdo 2017-1523 (o la normativa que se expida para el efecto).

**131.** Por otro lado, en cuanto a la declaratoria de inconstitucionalidad e ilegalidad del acto cabe señalar que resulta improcedente, toda vez que el ordenamiento jurídico establece los mecanismos adecuados para analizar la constitucionalidad o la ilegalidad de un acto. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a la Corte Constitucional declarar la vulneración a los derechos que han sido analizados en la presente sentencia.

**132.** Respecto a la determinación de indemnizaciones por los daños materiales ocasionados, cabe indicar que no se ha podido acreditar del expediente los mismos. Sin

<sup>116</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 306-16-EP/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 44. *Ver también:* Sentencia No. 028-18-SIS-CC (Caso No. 0120-11-IS) de 6 de junio de 2018, pág. 19. Sentencia No. 259-15-SEP-CC (Caso No. 0087-12-EP) de 12 de agosto de 2015, pág. 13.

<sup>117</sup> Acción de Protección No. 03283-2015-00262 (fs. 4).

<sup>118</sup> Audiencia pública telemática de 27 de noviembre de 2020. “*De todo lo narrado señor juez yo solicito se haga justicia pido, que se prohíba esta práctica de quitar los medidores porque puede tener consecuencias verdaderamente atroces*”.

embargo, tomando en cuenta las particularidades de este caso en el que se ha observado que se afectaron las condiciones de dignidad de la señora Pérez y su hijo para gozar de un abastecimiento de agua por las dificultades para el pago del servicio y debido a que se ha informado que la señora Pérez se encuentra nuevamente impaga por valores generados de forma posterior a la reinstalación del servicio, se dispone como medida de satisfacción la condonación de la deuda hasta la fecha de notificación de esta decisión. De igual manera, a partir de la notificación de esta sentencia, se ordena que EMAPAL-EP otorgue un año de servicio de agua potable gratuito a la señora Pérez como titular de la cuenta como medida encaminada a que exista el tiempo necesario para que se adopten las acciones pertinentes para que se preste el servicio de agua potable tomando en cuenta su situación particular. En tal sentido, EMAPAL-EP deberá adoptar medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales, como un acuerdo de pago y de prestación de servicio, así como un regulador de flujo de agua y un estudio socioeconómico que permita establecer la capacidad y la forma de pago por parte de la señora Pérez una vez que concluya el año de servicio gratuito señalado. Para el efecto, EMAPAL-EP podrá contar con el apoyo técnico del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Por otro lado, la Defensoría del Pueblo, deberá comunicar a la Corte Constitucional de forma periódica el seguimiento del cumplimiento de las medidas a adoptarse conforme el artículo 21 de la LOGJCC.

**133.** En cuanto a evitar que prácticas como las que originaron el presente caso vuelvan a ocurrir, esta Corte considera que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues debe adecuar la ordenanza que sustentó las actuaciones de la empresa a los parámetros expuestos en esta sentencia. En cuanto a EMAPAL-EP, se considera necesario que establezca un protocolo para atender casos como el presente y que se capacite a los operadores del servicio de agua potable a fin de que, en casos similares, no incurran en situaciones que pueden vulnerar derechos. De igual manera, resulta oportuna la difusión de esta sentencia tanto a las empresas que proveen el servicio de agua potable, a los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes como a las autoridades jurisdiccionales que conocen garantías jurisdiccionales.

**134.** Finalmente, a efectos de reducir la vulnerabilidad de la señora Pérez y su hijo y de esta forma evitar que el ejercicio de sus derechos se vea comprometido por su capacidad económica, esta Corte dispone que el Ministerio de Inclusión Económica y Social analice su situación y que los incluya en los programas o beneficios otorgados por el Gobierno Nacional en el caso de que así lo deseen.

## VII. DECISIÓN

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

1. Declarar vulnerados los derechos al agua, a la atención prioritaria de adultos mayores y de personas con discapacidad y el derecho a la tutela judicial efectiva



reconocidos en los artículos 12, 35 y 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

2. Dejar sin efecto la sentencia de 17 de abril de 2015 emitida por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues y la sentencia de 13 de mayo de 2015 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar en el caso bajo revisión.
3. Aceptar parcialmente la acción de protección presentada por Mercedes María Pérez Saldaña.
4. Disponer, conforme el artículo 18 de la LOGJCC, las siguientes medidas de reparación integral:
  - a. Que **EMAPAL-EP** implemente medidas para garantizar que la señora Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo continúen accediendo al servicio de agua potable. Para el efecto, se dispone la condonación de la deuda que mantiene la señora Pérez Saldaña con EMAPAL-EP respecto de los valores generados hasta la fecha de notificación de esta decisión. De igual manera, a partir de la notificación de esta sentencia, se ordena que EMAPAL-EP otorgue un año de servicio de agua potable gratuito a la señora Pérez como titular de la cuenta. Durante dicho tiempo, EMAPAL-EP deberá, previa consulta y consentimiento de la señora Mercedes María Pérez Saldaña, adoptar un acuerdo de pago y de prestación de servicio especializado, diferenciado y preferente, el cual puede incluir un regulador de flujo de agua, que permita garantizar progresivamente el pago de servicio de agua potable, una vez transcurrido el año de servicio gratuito, sin que se afecte el suministro de agua en al menos la cantidad mínima vital establecida por la Autoridad Única del Agua. La determinación de dichas medidas se las realizará con base a un estudio socioeconómico a cargo de la empresa, el cual contará con el apoyo técnico del Ministerio de Inclusión Económica y Social. De esta manera, la empresa deberá comunicar a este Organismo las medidas adoptadas en el plazo máximo de un (1) mes contado a partir del vencimiento del año gratuito de servicio. Por estos motivos, se delega a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento las medidas a adoptarse conforme el artículo 21 de la LOGJCC.
  - b. Que el **Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues**, dentro del marco de sus competencias, adecue la normativa vigente a los criterios y estándares establecidos en la presente sentencia, en especial sobre las limitaciones a los derechos previamente establecidas en la ley. De tal manera, el Concejo, en un plazo no mayor a seis (6) meses de notificado con esta sentencia, deberá contemplar como eje transversal, en la normativa referente a la prestación del servicio de agua potable, los

derechos de los grupos de atención prioritaria, así como la adopción de medidas especializadas, diferenciadas y preferenciales que eviten una restricción arbitraria o no contemplada en la ley del suministro de agua. El Concejo deberá comunicar a este Organismo el cumplimiento de esta medida en el término de tres (3) días contados a partir del vencimiento del plazo antes señalado.

- c. Que **EMAPAL-EP** implemente un protocolo de atención a usuarios de grupos de atención prioritaria conforme los criterios vertidos en esta sentencia. En tal sentido, la empresa deberá elaborar el protocolo en un plazo máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia. Para la adopción de esta medida, se podrá contar con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo en el caso en que la empresa así lo requiera. La empresa deberá comunicar a este Organismo el cumplimiento de esta medida en el término de tres (3) días contados a partir del vencimiento del plazo antes señalado.
- d. Que **EMAPAL-EP** capacite a las personas responsables de la provisión del servicio. Para el efecto, se ordena a la empresa que elabore un plan de capacitación a sus funcionarios en derecho al agua y derechos de grupos de atención prioritaria. Para garantizar el cumplimiento de esta medida, la empresa deberá informar a la Corte Constitucional, en un plazo no mayor de tres (3) meses después de notificado con esta sentencia, sobre el plan de capacitación, el cual debe incluir módulos a impartirse, el número de funcionarios a capacitar, metodología y el calendario de capacitación. Para el efecto, se podrá considerar modalidades virtuales de capacitación y se podrá contar con el apoyo del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional y el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. Finalmente, la empresa deberá informar de manera documentada a este Organismo, en el plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la presentación del plan, sobre la ejecución de la capacitación.
- e. Que la **Autoridad Única del Agua** difunda esta sentencia a las entidades encargadas de prestar el servicio de agua potable y de emitir la normativa correspondiente, mediante un oficio dirigido a las empresas encargadas de la prestación de dicho servicio del país y a los gobiernos autónomos descentralizados respectivos. El plazo máximo de cumplimiento de esta medida es de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente sentencia y deberá ser comunicado inmediatamente a la Corte Constitucional una vez ejecutadas.
- f. Que el **Consejo de la Judicatura**, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia mediante oficio dirigido a las juezas y jueces que tienen competencia para

conocer garantías jurisdiccionales, en el término máximo de un (1) mes desde su notificación. Además, se dispone la publicación de esta sentencia en su portal web institucional, el cual deberá constar en el banner principal con un enlace al texto integral de la decisión durante un (1) mes calendario. El cumplimiento de estas disposiciones deberá ser comunicado inmediatamente a la Corte Constitucional una vez ejecutadas.

- g. Que el **Ministerio de Inclusión Económica y Social** analice y, de ser necesario, incluya a la señora Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo en programas sociales en caso de que así lo deseen. En tal sentido, se ordena al titular de dicha cartera de Estado, quien delegará a quien corresponda, para que, en el plazo dos (2) meses contados desde la notificación de esta sentencia, informe a esta Corte, sobre el análisis y la inclusión o no de la señora Mercedes María Pérez Saldaña y su hijo en los beneficios o programas sociales.
5. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen, para que la Unidad Judicial de primera instancia proceda a su ejecución.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 232-15-JP/21**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la causa **No. 232-15-JP**, en la cual se realizó la revisión de una acción de protección planteada por la señora María Mercedes Pérez Saldaña, una mujer adulta mayor con discapacidad, quien convive con su hijo también con discapacidad, en contra de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental (EMAPAL-EP) de Azogues, ya que esta empresa les suspendió el suministro de agua potable debido a la falta de pago.

2. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

**II. Análisis**

3. En la sentencia sobre la cual se formula este razonamiento concurrente, la Corte Constitucional analizó: a) el derecho al agua en relación con el servicio de agua potable, b) la atención prioritaria en relación con el derecho al agua, y c) la acción de protección frente a la prestación de este servicio.

4. En su análisis sobre el punto a), la sentencia desarrolla varios estándares sobre el derecho al agua relacionados con la suspensión del servicio de agua potable, para lo cual acoge lo señalado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento y, además, en la nota al pie 63, la sentencia cita cuestiones relativas a la condición de pobreza y el goce de derechos humanos. Sin embargo, considero que este tema reviste de especial relevancia en este caso, por lo que merece mayor atención y desarrollo, al igual que la interseccionalidad y su relación con el derecho a la igualdad de la señora Pérez. Así, estas dos cuestiones serán los puntos centrales en este voto concurrente.

**A) La pobreza y el goce efectivo de los derechos humanos**

5. La situación de pobreza y su influencia en el goce de derechos no ha sido ajena a la jurisprudencia emitida por este Organismo<sup>1</sup>. Asimismo, esta Corte ha establecido que en

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la sentencia No. 344-16-SEP-CC del caso No. 1180-10-EP analizó la situación de una adulta mayor que tenía bajo su cuidado a cuatro niños y que se vio impedida de acceder a un bono de

la afectación de determinados derechos del buen vivir es necesario analizar otros “factores de tipo socio-económicos (sic) que se encuentran detrás de cada caso que podrían generar la vulneración de más derechos constitucionales”<sup>2</sup>.

6. La preocupación por la imposibilidad del goce de algunos derechos relacionados con la pobreza ha sido una preocupación desde algunos organismos internacionales. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante su informe temático *Pobreza y derechos humanos en las Américas*, ha remarcado que “[l]a situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas.”<sup>3</sup> Por este motivo, desde un enfoque de derechos humanos, es una obligación estatal “remover los obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos” de todas las personas en situación de pobreza, a través de la creación de medidas necesarias que permitan erradicar dicha condición.<sup>4</sup>

7. La CIDH, adicionalmente, enfatiza que la pobreza suele tener un impacto desproporcionado sobre determinados grupos de personas, entre los cuales menciona a mujeres, personas adultas mayores o quienes tienen algún tipo de discapacidad. En el vínculo entre pobreza y derechos con el fenómeno denominado “feminización de la pobreza”, la CIDH menciona factores tales como la división sexual del trabajo que tiene una “incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres” por la correlativa limitación para que las mujeres puedan acceder a determinados empleos, así como los hogares encabezados por mujeres y la sobrecarga de tareas domésticas que esto conlleva para ellas.<sup>5</sup>

8. En cuanto a las personas con discapacidad, la CIDH indica que esta condición puede implicar que las personas deban sobrellevar “situaciones socioeconómicas adversas, tales como menor nivel de educación, peores condiciones de salud y alto porcentaje de desempleo”. Además, el vivir con discapacidad implica “costos adicionales” que suelen constituirse en una “barrera infranqueable” para el ejercicio de los derechos de este colectivo<sup>6</sup>. En relación con las personas adultas mayores, la CIDH señala que la pobreza es el principal obstáculo para el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, y que su vulnerabilidad resulta mayor, puesto que “su capacidad de generación de ingresos suele ser menor con el avance de la edad”. Aparte de la

---

vivienda. Al respecto, la Corte indicó que era obligación estatal el conferir seguridad legal en la tenencia para garantizar el derecho a la vivienda, lo cual tendría una especial atención cuando se trate de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, en situación de pobreza o extrema pobreza. En la sentencia No. 202-19-JH/21, la Corte usó el concepto de aporofobia para explicar la discriminación causada por la pobreza como una forma de limitar derechos, y recalzó que la extrema pobreza es uno de los factores que influyen directamente en la situación de vulnerabilidad de una persona (párrs. 169 a 175).

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 146-14-SEP-CC del caso No. 1773-11-EP.

<sup>3</sup> CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164. 7 de septiembre de 2017, párr. 91.

<sup>4</sup> Ídem, párr. 94.

<sup>5</sup> Ídem, párrs. 315 y 316.

<sup>6</sup> Ídem, párrs. 427-429.



marginación laboral a la que suelen enfrentarse, las personas adultas mayores también viven condiciones de “*incertidumbre financiera*”, lo que dificulta su recuperación económica por pérdida de ingresos o gastos médicos.<sup>7</sup>

**9.** En el sistema de Naciones Unidas, es posible mencionar a los Principios Rectores sobre extrema pobreza y derechos humanos confeccionados por la Relatora Especial sobre este mismo tema, los cuales especifican cuestiones relativas a los bienes y servicios necesarios para el disfrute de derechos. En particular, sobre el goce del derecho al agua, la Relatora Especial afirma que “[l]as personas que viven en la pobreza sufren de manera desproporcionada de un acceso limitado al agua y a un saneamiento adecuado”<sup>8</sup>, y recalca en lo que está señalado en el párrafo 35 de la sentencia, es decir, que el derecho al agua incluye también distintas formas de usos personal y doméstico. Así, la Relatora señala como deber de los Estados el “[v]elar por que las personas que viven en la pobreza tengan acceso por lo menos a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta” para estos usos.<sup>9</sup>

**10.** De esta manera, la Relatora Especial ha recalcado que los Estados tienen la obligación de que la provisión de los servicios que están ideados para la garantía de derechos, sean disponibles, y también “*sean accesibles, adaptables, asequibles y de buena calidad*”. A los Estados, igualmente, les corresponde eliminar obstáculos a favor de las personas que viven en la pobreza para asegurar “*un acceso adecuado y no discriminatorio a las instalaciones, bienes y servicios*”, por lo que estos deben estar económicamente a su alcance.<sup>10</sup>

**11.** En línea con lo anterior, este documento también señala que los Estados “*deben garantizar la asequibilidad*” de los servicios, por lo que nadie debe verse privado del acceso a servicios esenciales debido a la imposibilidad de pagar. Igualmente, esta Relatora Especial establece que la aceptabilidad y adaptabilidad de los servicios deben considerar “*las necesidades específicas de las personas que viven en la pobreza*”, incluido que los proveedores de estos servicios “*deben estar debidamente cualificados y ser conscientes de estas necesidades particulares.*” Esto también implica que los Estados deban proteger a las personas “*contra los abusos cometidos por los proveedores*”<sup>11</sup>.

**12.** Ahora bien, en relación con la señora Pérez, lo anteriormente descrito tiene especial relevancia debido a que su imposibilidad de pago está relacionada con su situación socioeconómica, y no únicamente con sus condiciones etaria o de discapacidad que la hacen parte de los grupos de atención prioritaria. De tal forma, es posible analizar la siguiente cuestión sobre interseccionalidad.

<sup>7</sup> Ídem, párrs. 458-460.

<sup>8</sup> ONU. *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. A/HRC/21/39. 18 de julio de 2012, párr. 77

<sup>9</sup> Ídem, párr. 78.a.

<sup>10</sup> Ídem, párr. 57

<sup>11</sup> Ídem, párrs. 56-60.

**B) La discriminación indirecta y la interseccionalidad como categoría para analizar el derecho a la igualdad**

13. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha brindado una definición sobre discriminación indirecta y ha señalado que esta “*hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos*” garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>12</sup>. Asimismo, el Comité DESC ha conceptualizado la discriminación múltiple, en la cual “*algunos individuos o grupos sufren discriminación por más de uno de los motivos prohibidos, por ejemplo las mujeres pertenecientes a una minoría étnica o religiosa*”, lo que genera una afectación especial en el goce de derechos de estas personas<sup>13</sup>.

14. Por su parte, el concepto de interseccionalidad ha sido utilizado en casos en los que existen varias categorías sospechosas que convergen sobre una persona o un grupo de personas, para explicar cómo estas categorías han incidido para que su situación se vea particularmente agravada. El concepto de interseccionalidad ha sido explicitado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en uno de sus casos contenciosos al referir la situación de Talía Gonzales:

*“La Corte nota que en el caso de Talía confluyeron en forma interseccional múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. La discriminación que vivió Talía no sólo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores, es decir, si alguno de dichos factores no hubiese existido, la discriminación habría tenido una naturaleza diferente. (...)”*<sup>14</sup>

15. En este mismo caso, el juez Ferrer Mac-Gregor emitió un voto concurrente, en el cual especifica la idea de discriminación interseccional:

*“la interseccionalidad de la discriminación no sólo describe una discriminación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación. Es decir, que en un mismo evento se produce una discriminación debido a la concurrencia de dos o más motivos prohibidos. Esa discriminación puede tener un efecto sinérgico, que supere la suma simple de varias formas de discriminación, o puede activar una forma específica de discriminación que sólo opera cuando se combinan varios motivos de discriminación. (...)”*<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Comité DESC. *Observación General No. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/GC/20. 2 de julio de 2009, párr. 10.b.

<sup>13</sup> Ídem, párr. 17.

<sup>14</sup> Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. 1 de septiembre de 2015, párr. 290.

<sup>15</sup> Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*, párr. 10.

16. En dicho voto concurrente, el juez Ferrer problematiza que no toda discriminación múltiple implica una discriminación interseccional. En este caso, esta distinción cobra una relevancia especial puesto que es posible determinar que la señora Pérez no solo vivió una discriminación múltiple, sino también interseccional. Esta vulneración al derecho a la igualdad con un factor determinante fue lo que también vulneró el derecho al acceso al agua como será explicado en el acápite siguiente. De tal forma, considero que la sentencia debió haberse pronunciado sobre este análisis en relación con la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación en perjuicio de la señora Pérez.

**C) Aplicación específica al caso de la señora María Pérez Saldaña en relación con su situación socioeconómica, el derecho a la igualdad material y las garantías constitucionales sobre la prestación de servicios públicos**

17. El artículo 11.2 de la CRE reconoce a la condición socioeconómica como una de las categorías sospechosas por las cuales podría existir una vulneración a la igualdad y no discriminación. Sin embargo, esta condición no ha tenido un desarrollo amplio en comparación a otras categorías que han sido tratadas por este Organismo<sup>16</sup>. Por su parte, la CRE en el artículo 66.4 reconoce a la igualdad material como parte del componente del derecho a la igualdad.

18. El artículo 85 de la CRE contempla que las políticas públicas y los servicios públicos que estén destinados para la garantía de derechos deben estar orientados a *“hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”* (numeral 1). Además, cuando su ejecución o prestación vulneren o amenacen con vulnerar derechos, esta política o prestación deberá ser reformulada, o pueden adoptarse medidas que concilien los derechos en conflicto (numeral 2).

19. Respecto de cómo opera la discriminación indirecta para la prestación de un servicio público y los costos que este representa es necesario realizar algunas precisiones. Si bien el cobro para la dotación de agua potable se presenta como una política totalmente neutra, cuando el cobro es aplicado respetando únicamente la igualdad formal, la carga del costo resulta igualitaria, pero no equitativa para todas las personas. Así, las personas que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad tendrán que afrontar mayores dificultades para costear los gastos que ocasiona el ocupar el servicio. El cobro tiene el objetivo de garantizar la prestación y sostenibilidad del servicio, por lo cual la total gratuidad del servicio para los usuarios finales no podría ser una realidad, pero la situación de vulnerabilidad para el goce de determinados derechos

---

<sup>16</sup> Por citar algunos ejemplos, la Corte Constitucional ha considerado el portar VIH (sentencia No. 080-13-SEP-CC) la forma de vestimenta por ser mujer (sentencia No. 751-15-EP/21), condición migratoria (sentencia No. 159-11-JH/19) la orientación sexual y filiación (sentencias No. 184-18-SEP-CC y No. 603-12-JP/19), estar embarazada (sentencias No. 1894-10-JP/20, 072-17-SEP-CC y 309-16-SEP-CC) entre algunas otras.

es una cuestión que no puede ser soslayada por los prestadores de un servicio que garantizan un derecho constitucional.

**20.** Al respecto, vale mencionar el desarrollo que esta Corte ha mantenido sobre el derecho a la igualdad y no discriminación. Así, este derecho pertenece al dominio del *ius cogens*, y el Estado tiene “*el deber especial de erradicar, de iure o de facto, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación*”<sup>17</sup>. Asimismo, este Organismo ha señalado que parte del derecho a la igualdad y no discriminación implica que, si un trato igualitario excluye o menoscaba el ejercicio de derechos de una persona o grupo de personas, entonces estas tienen derecho a ser tratadas de forma diferente<sup>18</sup>. De esta manera, se concreta el derecho a la igualdad material y resulta necesario tomar medidas diferenciadas y adecuadas que atiendan y mitiguen aquellas situaciones de vulnerabilidad o de desventaja que, en la práctica, perjudican el goce efectivo de los derechos de estas personas.

**21.** Ahora bien, en el caso de la señora Pérez, la situación socioeconómica conlleva una especial relevancia para el análisis de la vulneración de su derecho al agua, ya que, esto resulta el factor determinante para que su situación se torne especialmente agravada. Así, en sentido contrario, si su condición socioeconómica no implicaría vulnerabilidad alguna, entonces el problema del costeo del servicio de agua potable no necesariamente representaría problema y, por lo tanto, no se enfrentaría a esta limitación impuesta por la EMAPAL-EP. Vale resaltar también que su situación de discapacidad y de adulta mayor influyen para que esta vulnerabilidad económica persista y que sus ingresos no puedan aumentar.

**22.** De tal forma, la aplicación de un análisis desde lo señalado sobre la interseccionalidad (párrs. 13 a 15 *supra*) cobra sentido para el caso de la señora Pérez. Al existir un factor determinante –el factor socioeconómico– que agrava una situación de discriminación y vulneración de derechos que convergen con otras situaciones de desventaja o vulnerabilidad –condición de mujer, etaria y de discapacidad–, entonces resulta posible afirmar que existe una discriminación interseccional en el presente caso que vulnera su derecho a la igualdad material.

**23.** A partir de este análisis, resulta importante mencionar dos obligaciones que surgen para los actores involucrados en este caso: las autoridades judiciales y EMAPAL-EP. Por un lado, cuando convergen diversas condiciones que traen como consecuencia el agravamiento de la vulnerabilidad de una persona o grupos de personas, considerar la interseccionalidad es un análisis que debe ser aplicado por las autoridades judiciales cuando resuelvan casos relativos a una posible vulneración de derechos.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 34-19-IN/21, párr. 163. Ver también: Sentencias No. 10-18-CN/19; 7-11-IA/19; 1894-10-JP/20.

<sup>18</sup> *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias No. 3-19-JP/20, párr. 73; No. 593-15-EP/21, párrs. 56-58; No. 7-11-IA/19, párrs. 21-30.

<sup>19</sup> Esto debe ser leído en conjunto con la sentencia No. 344-16-SEP-CC, la cual señala: “*Bajo estos criterios, todos los jueces que se hallen en conocimiento de causas en las que se alegan situaciones fácticas que hacen sospechar un estatus de desigualdad que podría amenazar el derecho a la igualdad*”

24. Adicionalmente, en línea con el artículo 85 de la CRE arriba mencionado y con el análisis de los párrafos anteriores, las medidas de reparación ordenadas en la sentencia cumplen su cabal propósito para garantizar también el derecho a la igualdad material de la señora Pérez. El servicio de agua potable, en este caso, prestado por EMAPAL-EP, atendiendo a su objetivo de materializar el derecho al agua, tiene la obligación de considerar un análisis sobre la igualdad y no discriminación según lo descrito, antes de ejecutar medidas extremas que traigan consigo la privación total de un derecho. De tal forma, al tomar medidas diferenciadas que permitan la prestación de un servicio, y por lo tanto, la garantía de un derecho, estarían cumpliendo con su mandato constitucional para la realización de los derechos del buen vivir, así como con cumplir medidas que permitan erradicar toda forma de discriminación.

25. Asimismo, los prestatarios de servicios públicos tienen la obligación de reformular sus políticas o conciliar antes de tomar una medida que vulnere o amenace con vulnerar derechos. Incluso cuando la privación del servicio ocurra debido a la situación de pobreza de una persona, las empresas públicas o concesionarias del Estado que presten un servicio público deben planificar o adecuar sus políticas para mitigar los efectos de estas vulnerabilidades, incluyendo la socioeconómica, sin que esto implique una exoneración total en el pago, pero sí que sean adoptadas medidas especiales focalizadas para reducir esta desigualdad.

26. En conclusión, el análisis de la interseccionalidad debe ser aplicado tanto por las autoridades judiciales que resuelvan este tipo de garantías jurisdiccionales, así como por las empresas que prestan servicios públicos para materializar un derecho, cuando convergen situaciones que inciden en la vulnerabilidad de una persona. De esta forma, deben adecuar sus actuaciones, en línea con su mandato constitucional, para poder garantizar la igualdad material y tomar todas las medidas necesarias para que sus acciones u omisiones no conlleven una vulneración de derechos, incluyendo el no perpetuar situaciones de desigualdad. Así, la interseccionalidad para la garantía de derechos y la prestación de un servicio público que materializa un derecho es una herramienta útil a considerar en casos similares al de la señora Pérez.

Dr. Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

*material, en su rol de garantes de los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, están en la obligación de hacer un análisis minucioso que permita concluir si la situación de desigualdad fáctica es o no real; y, de demostrarse tal desigualdad, están en la obligación de disponer medidas de acción afirmativa o políticas públicas que promuevan el ejercicio de los derechos en situación de igualdad, conforme establece el inciso final del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República.”*



**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 232-15-JP, fue presentado en Secretaría General el 06 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 09:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**