

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE DERECHO Y SOCIEDAD
CARRERA DE DERECHO**

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADO**

**LA INCIDENCIA DE LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS EMPRESAS
PÚBLICAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

ESTUDIANTE: Salomé Camila Batallas Córdova

DIRECTOR: Ana María Rosero Rivas

Quito, 7 de enero de 2026

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi abuelito, por los valores y enseñanzas que me dejó como persona y profesional; gracias a él, en mí nació la curiosidad y el deseo de aprender, semillas que con el tiempo florecieron en el ámbito jurídico.

A mi mamá, por permitirme soñar sin límites, creer en mí en cada etapa del camino y recordarme siempre que soy capaz de alcanzar todas mis metas.

A quien ha estado a mi lado desde los inicios de este camino, siendo un apoyo firme incluso en los momentos más desafiantes de la carrera.

Finalmente, a quienes confiaron en mí en los momentos de mayor dificultad y, de manera especial, a mi familia, mi principal fuente de fortaleza, amor y motivación.

Agradecimientos

Expreso mi agradecimiento a la facultad donde inicié mi formación académica, lugar donde descubrí aquello que realmente me apasiona. Agradezco a los docentes que formaron parte de este camino; su enseñanza fue clave para la construcción de los conocimientos que me acompañarán más allá de las aulas.

Manifiesto de manera especial mi gratitud a la Dra. Ana María Rosero, por transmitirme su pasión por el Derecho Administrativo, junto con su acompañamiento cercano y comprometido durante la etapa final de la carrera. Le agradezco al Dr. Abraham Zaldívar, por su tiempo, disposición y guía constante, que enriquecieron mi formación en historia del derecho y en investigación jurídica.

Finalmente, agradezco a mi familia por su apoyo permanente, su paciencia y su motivación incondicional, que fueron fundamentales para culminar este proceso académico. Mi gratitud también a mis amigos más cercanos, por su apoyo y compañía constantes.

Resumen

La investigación examina la evolución de la legislación que regula el funcionamiento de las empresas públicas en la República del Ecuador desde la década de 1970, enfocándose en el período comprendido entre la Constitución de 1979 y la Constitución de 2008. Se destacan los cambios en el modelo económico, las transformaciones políticas, la concepción social y los hitos relevantes que incidieron en la gestión de las empresas públicas y en la prestación del servicio de agua potable. Asimismo, se aborda la evolución del tratamiento jurídico del agua potable, especialmente a partir de su reconocimiento como derecho humano en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Este reconocimiento implicó una transformación jurídica, económica, política y social, que ha repercutido directamente en la forma en que se presta el servicio. Al tratarse de un derecho humano, al Estado corresponde el deber de abordar su provisión considerando múltiples dimensiones. Por ello, se evaluará si la regulación actual de las empresas públicas de Quito, Cuenca, Santo Domingo e Ibarra actúan en consonancia con el reconocimiento del agua potable como derecho humano.

Palabras Claves:

Agua potable, empresas públicas, derecho humano.

Abstract

This research examines the evolution of public enterprises in the Republic of Ecuador since the 1970s, with a focus on the period between the 1979 Constitution and the 2008 Constitution. It highlights the changes in the economic model, political transformations, social conception, and key milestones that influenced the management of public enterprises and the provision of potable water services. Furthermore, it addresses the legal development regarding potable water, particularly following its recognition as a human right within the Ecuadorian legal framework. Such recognition entailed legal, economic, political, and social transformations, which have directly impacted the manner in which the service is delivered. As a human right, the State is required to ensure its provision through a multidimensional approach. Therefore, this study will assess whether the current regulation of public enterprises in Quito, Cuenca, Santo Domingo, and Ibarra aligns with the constitutional recognition of potable water as a human right.

Keywords:

Potable water, public companies, human right.

Contenido

Introducción	5
Sección 1: Evolución normativa de las empresas públicas	7
1.1 Las primeras empresas públicas en el Ecuador	9
1.2 Las empresas públicas en la Constitución de 1979	10
1.3 Transformaciones en la Constitución de 1998	13
1.4 Nueva concepción de las empresas públicas en la Constitución de 2008	14
1.5 Marco legal vigente aplicable a las empresas públicas a partir de 2008	16
Sección 2: Las empresas públicas y la prestación del servicio de agua potable	18
2.1 El derecho humano al agua potable, clave para el ejercicio de otros derechos humanos	18
2.2 Delimitación constitucional de los objetos sociales de las empresas públicas	21
2.3 Empresas públicas creadas específicamente para la provisión de servicios	27
2.4 Cambios en la operatividad y accesibilidad del servicio de agua potable	28
2.5 Rentabilidad social en las empresas públicas prestadoras del servicio de agua potable	30
2.6 Modalidades de gestión del servicio público de agua potable en la normativa ecuatoriana	32
Sección 3: Análisis de la gestión del agua potable en ciudades específicas	34
3.1 Quito: evaluación del modelo de empresa pública	34
3.2 Cuenca: experiencia y nivel de accesibilidad	36
3.3 Ibarra y Santo Domingo: casos emergentes	37
Conclusiones/Recomendaciones	41

Introducción

El derecho administrativo ecuatoriano ofrece distintas instituciones jurídicas para que el Estado provea servicios públicos. Esta investigación analiza la naturaleza jurídica de las empresas públicas para evaluar los beneficios de este modelo en la gestión del servicio de agua potable.

Estas personas jurídicas de derecho público, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, se crean con el propósito de otorgar operatividad al Estado al momento de prestar servicios públicos; es decir, las empresas públicas son instrumentos o modalidades de gestión de servicios públicos. Por lo tanto, corresponde analizar la medida en la que los gobiernos municipales, como parte del Estado, consideran a las empresas públicas para optimizar la prestación del servicio de agua potable a la ciudadanía.

Para el análisis de la evolución normativa de la empresa pública como institución jurídica es importante considerar la forma en que las Constituciones ecuatorianas la han regulado.

Así, inicialmente a las empresas públicas, de acuerdo con la Constitución de 1979, se las concebía como instrumentos para redistribuir ingresos, garantizar la estabilidad social y respaldar políticamente a los gobiernos de turno, considerándose una forma de fomentar la estabilidad política. Posteriormente, en la Constitución de 1998, el Estado reconoció la coexistencia de la propiedad estatal y privada, reconociendo que el mismo Estado reconocerá y regulará las empresas públicas. La Constitución de 2008 vinculó la creación de empresas públicas con la gestión de los sectores estratégicos reservados al Estado y la prestación de servicios públicos, lo que, según plantea Espinosa Villacrés (2015), determina que el Estado tiene el monopolio de los sectores estratégicos, siendo excepcional la delegación a los privados, en función a la regulación que establece el ordenamiento jurídico para cada sector estratégico.

Al realizar el estudio de la prestación del servicio público de agua potable es importante comprender su relación con el derecho de las personas a tener acceso al agua potable como esencial para la vida e imprescindible para hacer efectivos otros derechos humanos fundamentales, tales como la vida digna, la salud, y la alimentación, entre otros, tal como lo mencionan Valdés de Hoyos y Uribe Arzate (2016), todo lo cual está reconocido a nivel internacional por la ONU, en la Resolución 64/292, y en el artículo 12 de la Constitución de la República de 2008.

En Ecuador se prohíbe la privatización del agua potable y se promueve la gestión pública en el marco legal vigente desde 2008, que considera la disponibilidad, calidad, continuidad, aceptabilidad y asequibilidad del agua potable para los ciudadanos. Además, la competencia se asigna específicamente a las municipalidades para prestar el servicio público de agua potable. En ese sentido, este trabajo analiza cuatro empresas públicas municipales que prestan el servicio de agua potable, en especial el planteamiento del objeto social y el modelo de gestión de la empresa pública, con la finalidad de evaluar si este modelo de gestión garantiza el derecho humano al agua potable.

Fernández et al (2018) consideran que existe una fragmentación a nivel institucional respecto de la disparidad de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), porque se evidencia la brecha para brindar el servicio público de agua potable, en función de la cobertura en zonas urbanas y rurales. En ese sentido, el fortalecimiento de las empresas públicas locales es prioritario, porque estas entidades de derecho público tienen el marco de actuación necesario y la autonomía para otorgar operatividad al Estado y que la prestación del servicio público sea adecuada.

SECCIÓN 1: Evolución normativa de las empresas públicas

La institución jurídica de las empresas públicas tuvo su origen en Europa, donde surgió como respuesta a la necesidad del Estado de intervenir directamente en determinadas actividades económicas, que eran de interés general. En esta parte se analizará el contexto de su formación, las primeras etapas de evolución desde Europa y su recepción en América Latina. Pier Angelo Toninelli, propone un estudio que divide en tres etapas la evolución de la empresa pública. La primera etapa inicia con la Revolución Industrial, la segunda etapa se caracteriza por la ampliación del control estatal y la tercera etapa con la llegada a América (Toninelli, 2000).

En la primera etapa, desde finales del siglo XVIII, las relaciones entre el mercado y la sociedad con el Estado se tradujeron en cambios en el ámbito económico, político e ideológico, como consecuencia de la industrialización. Robert Millward (2005) realiza un estudio sobre el período antes mencionado, e identifica el surgimiento de algunas empresas privadas que prestaban los servicios de transporte, energía y gas. En ese contexto, el Estado interviene porque ciertas compañías empiezan a manejar un monopolio para la prestación de servicios relevantes para la sociedad, porque estos eran prestados a un menor precio.

La segunda etapa, según Toninelli, se marca entre 1914 y la década de los 70. El autor considera que en este período los gobiernos europeos de cada país crecieron, por lo tanto, se implementaron políticas de control más amplias, como consecuencia de las guerras mundiales y la crisis económica. En este contexto, el Estado toma un rol activo en diversos sectores de la economía, lo que dio origen a las empresas públicas nacionales (Toninelli, 2000).

Sobre este período, Millward (2005) explica que en Europa ciertos servicios como el gas, el agua potable y la electricidad los prestaron inicialmente empresas privadas, que posteriormente se convirtieron en públicas; si bien la transformación de empresas privadas en públicas tuvo antecedentes en décadas anteriores, fue durante el período comprendido entre la

Primera y la Segunda Guerra Mundial cuando este proceso alcanzó su mayor intensidad. Especialmente en aquellas compañías dedicadas a la prestación de servicios básicos e infraestructuras estratégicas para el adecuado funcionamiento de la sociedad. El mismo autor determina que el paso de la empresa pública a la privada no fue una transición al monopolio público definitivo, sino que hubo variaciones y la determinó como cíclica (Millward, 2005).

En el siglo XX, en especial en la época de la posguerra, varios países de Europa tenían economías debilitadas y la ciudadanía tenía reacciones negativas respecto de las empresas privadas. Según Toninelli (2000, p.12) esto condicionó una intervención del Estado en el funcionamiento del mercado a través de las empresas públicas, con el propósito principal de estabilizar la economía.

Finalmente, la tercera etapa coincide con la llegada de las empresas públicas a América y el fortalecimiento del neoliberalismo económico. Toninelli (2000) plantea el rol del Estado, que cambió de productor directo a regulador del mercado, en el contexto de la globalización. Las empresas públicas, reguladas rigurosamente y caracterizadas por ser menos eficientes, empezaron a competir con empresas internacionales, que en varios casos contaban con más tecnología.

Es importante considerar las definiciones de diversos doctrinarios y juristas respecto de la empresa pública; así, Agustín Gordillo (2017) la define como *“toda empresa en sentido económico (organización de medios materiales y personales para realizar determinada explotación económica) que se encuentra en el sector público de la economía”* (p. 471). En sentido contrario, Ismael Mata crítica el concepto de empresa pública en los siguientes términos:

El concepto de empresa pública carece de significado jurídico preciso, y a través de él solo puede expresarse que el Estado ha adoptado una política de intervención en el mercado, mediante distintas formas de organización que se asemejan a la empresa privada, pero ofrecen diferentes perfiles jurídicos, en función del grado de intervención en la economía que el estado se propone (Mata, 2009, p. 587).

En ese orden de ideas, se observa que la empresa pública es una institución jurídica del derecho administrativo que se ha desarrollado en cada Estado en función de los aspectos

económicos, jurídicos y sociales. Dávila y otros autores señalan que “*la creación de las empresas públicas fue impulsada bajo la premisa de que la intervención estatal era necesaria para resolver fallas del mercado*” (Dávila et al., 2024, p. 3).

1.1 Las primeras empresas públicas en el Ecuador

En el Ecuador, el reconocimiento de las empresas públicas durante el lapso de 1949 hasta 1978 fue infra constitucional. La Constitución de 1946, en vigor durante el establecimiento de las primeras Empresas Públicas, solo contemplaba el artículo 183 como la única disposición que se asemejaba a dicha institución jurídica.

Se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social. (...) Nadie puede ser privado de la propiedad, ni de la posesión de sus bienes, sino en virtud de mandato judicial o de expropiación, legalmente verificada, por causa de utilidad pública (Constitución del Ecuador, 1946).

González Calle (2017) considera que “*el Estado, cuando lo exigieren los intereses económicos del país, podrá nacionalizar, previa expropiación legal, empresas privadas que presten servicios públicos y reglamentar su administración*” (p.19). En virtud de ello, emergen algunas Empresas Públicas:

Nombre	Creación
Empresa de Teléfonos de Quito.	R.O. 101 de 4 de enero de 1949
Empresa de Radio, Telégrafos del Estado	R.O. 564 de 15 de Julio de 1958
Empresas de Alcoholes del Estado	R.O. 645 del 13 de diciembre 1965

Tabla 1: Las primeras Empresas Públicas

Fuente: González Calle, 2017.

En 1948, la Comisión Económica para América Latina implementó el modelo de desarrollo de sustitución de las importaciones. González Calle (2017) menciona a Raúl Prebisch “*quien sostiene la necesidad de la industrialización, con un sistema proteccionista de la producción nacional y la promoción de las exportaciones*” (p. 20). La propuesta impulsó la industria nacional, creando la necesidad de establecer un Estado productor de bienes y servicios, actuando como empresario a través de sus empresas públicas (González Calle, 2017, p.20).

En Ecuador, en los años 60, la coyuntura política y económica estuvo marcada por:

La Junta Militar de Gobierno (1963-1966) buscó modernizar el capitalismo ecuatoriano bajo la influencia de la "Alianza para el Progreso" para frenar el modelo de Estado interventor promovido por la Revolución Cubana. (Ayala, 2008, como se citó en González Calle, 2017).

Bajo este panorama, Ayala (2008) (citado por González Calle, 2017) menciona que se posicionó en el poder el Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas; la apertura a la exportación de petróleo desató una gran bonanza económica. Esta expansión generó la gestión de cuantiosos recursos destinados, aunque mal planificados, a robustecer y modernizar el Estado y el aparato productivo nacional

En un momento ulterior, la Constitución de 1967 en el artículo 59 determinó que:

El Estado se reserva el derecho a explotar determinadas actividades económicas para suplir, fomentar y complementar la iniciativa privadas, sin menoscabo de los intereses legítimos de esta. **Las empresas que exploten servicios públicos que tiendan al monopolio, podrán ser nacionalizadas con arreglo a la ley.** (Constitución Política de la República del Ecuador, 1967). (*Énfasis añadido*)

El producto de la bonanza económica fue la creación de empresas públicas como la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), Empresa Pesquera Nacional (EPNA), Empresa Nacional de Semen (ENDES), Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT) y la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios y Agroindustriales (ENAC). Sin embargo, el crecimiento no respondía a un plan del gobierno, favoreciendo a grupos específicos y circunstanciales (González Calle, 2017).

1.2 Las empresas públicas en la Constitución de 1979

En la Constitución de 1979, se reconoce por primera vez a la empresa pública a nivel constitucional en Ecuador. Según Iliana López y Gabriela Aguirre (2024), esta Constitución “*se erige como un hito en la historia constitucional ecuatoriana, evidenciado un período de transición hacia la democracia y marcando la culminación de años de debates y tensiones políticas*” (p. 15). Esta Constitución retomó el énfasis en la protección y respeto de los derechos humanos, conforme lo disponen los artículos 3 y 11 ibidem.

El modelo económico que declaró esa Constitución fue mixto, haciendo énfasis en la economía social del mercado. En esta norma constitucional, “*se configuró definitivamente la función económica del Estado, con facultades de regulación e intervención en la economía*” (Paz y Miño y Pazmiño, 2008, p. 37); acogió el modelo neoliberal; y conforme exponen los mismos autores, aunque pareciera contradictorio respecto a la economía y el mercado adoptó “*las más importantes innovaciones, como establecer una economía planificada de mercado, equitativa y redistributiva de la riqueza*” (Paz y Miño y Pazmiño, 2008, p. 37).

Respecto a la empresa pública, los mismos autores relatan que en la Constitución de 1979 “*se identificaron cuatro sectores estratégicos de la economía: público, mixto, comunitario o de auto gestión, y privado. En el primer sector, se ubicó la explotación de los recursos no renovables, los servicios públicos básicos como agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones*” (Paz y Miño y Pazmiño, 2008, p. 37).

A partir de este diseño institucional, se puede afirmar que en la Constitución de 1979 se mantuvieron elementos del modelo liberal-conservador que caracterizaron el recorrido constitucional ecuatoriano previo. No obstante, ciertos autores como López y Aguirre (2024) criticaron el diseño de la norma constitucional sosteniendo que “*las imperfecciones y desafíos inherentes a su diseño y ejecución evidencian la complejidad de traducir ideales democráticos en disposiciones prácticas y efectivas*” (p. 16).

Adicionalmente, esta norma constitucional incorporó mecanismos de intervención estatal en sectores estratégicos. Las empresas públicas estaban destinadas a cumplir una función social y económica orientada a garantizar el acceso a bienes y servicios fundamentales para el desarrollo del país, entre ellos el acceso al agua potable.

En el artículo 46, numeral 1, de la Constitución Política de 1979 se estableció que uno de los sectores básicos del funcionamiento de la economía ecuatoriana era el sector público, conformado por empresas de propiedad exclusiva del Estado; es decir que esta disposición reconocía expresamente la existencia de las empresas públicas como instrumentos

fundamentales del accionar estatal. Por ejemplo, se estableció que el Estado debe proporcionar, garantizar y prestar el servicio público de agua potable que se categoriza como un servicio esencial, por lo tanto, no puede abstenerse de prestarlo. En ese mismo sentido, se concluyó que la explotación de las áreas reservadas de la economía debía realizarse a través de las empresas públicas. (Const, 1979).

En este período, la regulación de las empresas públicas en la normativa infra constitucional era dispersa, casuística y sectorial. Es importante destacar que no existía una ley general y las empresas públicas eran creadas por leyes y principalmente por decretos del poder ejecutivo.

A nivel legal, las empresas públicas municipales estaban reguladas desde 1971 en la Ley de Régimen Municipal, cuyo Art. 194 determinaba lo siguiente *“la Municipalidad podrá constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos, cuando, a juicio del Concejo, esta forma convenga más a los intereses municipales y garantice una mayor eficiencia y una mejor prestación de servicios públicos”*. En concordancia, el Art. 197 de esta ley definía a la institución jurídica de la empresa pública municipal de la siguiente forma:

Es una entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio y las correspondientes contribuciones (Ley de Régimen Municipal, 1971).

Un ejemplo de la regulación legal de la empresa pública en el Ecuador se evidencia en normativa relativa al agua potable. Mediante Decreto Supremo No. 3327 se expidió la Ley Constitutiva de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado, publicada en el Registro Oficial No. 802 de 29 de marzo de 1979. El artículo 4 de dicha ley estableció un principio de exclusividad para la gestión municipal, determinando que: *“En el cantón donde se halle funcionando la respectiva Empresa Municipal de Agua Potable y ésta cubra los servicios que por ley le corresponde en toda su jurisdicción, no podrá constituirse Juntas Administradoras de Agua Potable (...)”*. (Ley Constitutiva de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado, 1979).

Esta norma demuestra que las empresas públicas municipales tenían la obligación primaria de prestar el servicio en toda su jurisdicción. Solo por excepción, el Estado podía establecer un mecanismo distinto, como las Juntas Administradoras de Agua Potable, las cuales quedaban a cargo y bajo la vigilancia del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS). En esencia, esta ley subraya el principal desafío de las empresas públicas municipales: garantizar el abastecimiento a toda la población dentro de su división geográfica.

1.3 Transformaciones en la Constitución de 1998

La Constitución de 1998 introdujo cambios significativos en el ámbito del derecho administrativo. Según Elizabeth Cevallos y Carolina Castillo (2019), durante este periodo se incorporaron diversas instituciones propias de esta rama del derecho, tales como la descentralización administrativa, el derecho de petición y la posibilidad de delegar la prestación de servicios públicos a la iniciativa privada.

Sin embargo, se debe aclarar que tanto la descentralización como la delegación de servicios públicos a la iniciativa privada estuvieron previstos desde 1993 en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones, y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada, así como en el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. De acuerdo con el criterio de Cevallos y Castillo (2019) la descentralización planteaba diversos desafíos, entre ellos: se pretende fomentar un modelo de bienestar integral que reduzca las brechas territoriales mediante la transferencia efectiva de facultades a los niveles seccionales. Dicha descentralización debe garantizar la cohesión del Estado, evitando su fraccionamiento y asegurando que la gestión pública responda a fines colectivos en lugar de quedar supeditada a agendas de élites económicas o políticas.

Respecto al modelo económico, es importante considerar que la Constitución de 1998 conserva el modelo de economía social de mercado, además, reconocía la coexistencia de la propiedad privada y estatal. Por lo tanto, estaba alineada con la Constitución de 1979; de hecho,

la transformación consistió en reforzar la responsabilidad del Estado frente a los principios marcados por la economía social de mercado.

Como resultado de ello, en el artículo 118, numerales 5 y 6, de la esta norma constitucional se establece que forman parte de las instituciones del Estado las siguientes:

5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos. (Const, 1998).

Estos enunciados reconocen que la prestación de servicios públicos puede estar a cargo de distintas instituciones, según su origen y nivel de competencia. Además, es relevante destacar que la propia norma constitucional, como ya se había mencionado y alineado con el criterio de Mayuri Castro (2021), *“permitió que el sector privado explote en áreas reservadas del Estado con interés nacional”*, lo cual evidencia una apertura hacia la participación privada en sectores estratégicos tradicionalmente controlados por el sector público. Las áreas de explotación de la economía reservadas para el Estado cambiaron su desarrollo habitual con la ampliación del marco normativo.

De acuerdo con el Art. 246 de la Constitución de 1998, el Estado debía promover el desarrollo de empresas comunitarias o de autogestión, como las juntas administradoras de agua potable. (Const,1998).

1.4 Nueva concepción de las empresas públicas en la Constitución de 2008

La actual Constitución del Ecuador estableció modificaciones estructurales significativas. Entre las más relevantes se encuentran el establecimiento de un modelo económico social y solidario, la incorporación de los principios de soberanía nacional y soberanía alimentaria, y, de manera innovadora, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, siendo la primera Constitución en el mundo en consagrar esta figura jurídica.

Respecto al modelo económico puede citarse el capítulo IV, sobre la soberanía económica, que en el Art. 283 determina lo siguiente:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. (Const, 2008). *Énfasis añadido.*

El Art. 314 de la CRE reitera la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso a los servicios públicos, entre ellos el de agua potable, y dispone los principios a los que la prestación de los servicios públicos se debe alinear: “(...) *obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.* (...)”; y el Art. 315 de la CRE, respecto a la gestión de los sectores estratégicos la vincula con la prestación de los servicios públicos, conforme la interpretación efectuada por la Corte Constitucional en sentencia N.º 001-12-SIC-CC, al disponer lo siguiente:

El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales (...). (Corte Constitucional, 2012). *Énfasis añadido.*

En función de los preceptos normativos expuestos se concluye que la Constitución de 2008 determina el marco de actuación de las empresas públicas, disponiendo que presten servicios públicos y estén a cargo del manejo de los sectores estratégicos. También establece que la regulación de las empresas públicas y el control de los organismos pertinentes será específica.

La Constitución del Ecuador de 2008 establece un modelo económico transformador, al proponer un sistema social y solidario que reconoce al ser humano como centro y fin de la actividad económica, en armonía con la naturaleza. Dentro de este marco, las empresas públicas adquieren un rol protagónico, ya que se les asigna expresamente la responsabilidad de gestionar los sectores estratégicos y prestar los servicios públicos relacionados con dichos sectores, entre ellos el agua potable. Además, el Art. 315 de la Constitución, en concordancia con el Art. 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, dota a estas entidades de personalidad jurídica propia, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, y exige su alineación con altos estándares de eficiencia, calidad y sostenibilidad. (Const, 2008).

Por otro lado, en esta Constitución hubo una transformación como respuesta a la demanda de ciertos movimientos sociales y políticos sobre la descentralización. Rafael Guerrero menciona que el *“proyecto elabora un concepto de región y gobierno autónomos con poderes limitados, en comparación con los poderes que poseen los gobiernos de las comunidades autónomas o de los cantones en estados como España y Suiza”* (Guerrero, 2008, p.232). Bajo el marco de la descentralización, los municipios son responsables de garantizar el derecho humano de acceso al agua potable. Por ello, aun si optan por el modelo de gestión de la empresa pública, que cuenta con autonomía, deben asegurar la prestación efectiva de este servicio en su territorio.

Finalmente, en esta Constitución ya no se regula a las Juntas Administradoras de Agua Potable. Sin embargo, al reconocer los derechos colectivos de comunidades y las formas comunitarias de gestión del agua, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua reconoce legalmente las juntas administradoras de agua potable.

1.5 Marco legal vigente aplicable a las empresas públicas a partir de 2008

El rol del Estado cambia porque se establece en un sistema económico, social y solidario; en ese sentido Fabián Jaramillo considera que:

Con relación al régimen de planificación y al régimen de desarrollo económico, esta Constitución puede ser calificada como publicista, pues recupera el rol económico del Estado, dispone la creación de empresas públicas y reasume el principio de exclusividad del Estado para la explotación económica de las áreas económicas definidas como estratégicas. (2011, p. 56).

A partir de 2008 las empresas públicas se erigen como entes del derecho público, y personas jurídicas con autonomía propia. La Constitución de Montecristi establece que en el estado de bienestar el Estado debe cumplir con la prestación de servicios públicos de forma efectiva y eficiente. En ese sentido, la norma constitucional prevé que para la prestación de servicios públicos el nivel de gobierno competente podrá crear empresas públicas.

Además de las normas sectoriales, la regulación jurídica se encuentra principalmente en la Ley Orgánica de Empresas Públicas del 16 de octubre de 2009, la cual determina el procedimiento de constitución, dirección, administración, gestión de talento humano, así como los sistemas de contratación, los mecanismos asociativos, de expansión y desarrollo, el régimen económico y financiero, la auditoría, y finalmente, también abarca la escisión y la liquidación de las empresas públicas. Es una innovación normativa respecto de la regulación anterior de las empresas públicas, porque desde 1979 hasta 2009 las empresas públicas se regían únicamente con normas sectoriales.

Por otro lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, del 19 de octubre de 2010, contiene también ciertas normas respecto de las empresas públicas que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) pueden constituir; como el artículo 57, literal j, que incluye como una de las funciones del Concejo Municipal el aprobar la creación de empresas públicas para la gestión de servicios de su competencia, y otras normas relativas al presupuesto. En ese sentido, se considera la premisa en la que el nivel de gobierno más cercano a sus ciudadanos prestará los servicios públicos de su competencia.

Finalmente, el Código Orgánico Administrativo del 7 de julio de 2017, en su artículo 43 incluye a las empresas públicas en su ámbito de aplicación, en lo que no afecte a sus normas especiales.

SECCIÓN 2: Las empresas públicas y la prestación del servicio de agua potable

2.1 El derecho humano al agua potable, clave para el ejercicio de otros derechos humanos

La Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 64/292, declaró el derecho humano al agua potable determinando que “*reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos*” (ONU, 2010). A partir del criterio de la ONU, el derecho al agua potable conmina a los Estados parte y a organismos internacionales “ponerse manos a la obra” para que las personas tengan acceso al agua potable.

Alienta a la cooperación para la asistencia y la transferencia de tecnología, además de intensificar los esfuerzos por garantizar el acceso al agua potable a todas las personas, bajo el criterio de asequibilidad, es decir, que los costos del servicio no deben poner en peligro o comprometer la capacidad de pago de los hogares ni la satisfacción de otras necesidades básicas. Siempre manteniendo los estándares de calidad requeridos y respetando el criterio de igualdad material.

De acuerdo con las Naciones Unidas (2023) se consideran los siguientes elementos para hacer efectivo el ejercicio del derecho humano al agua potable:

El derecho de todos los seres humanos a tener acceso a una cantidad de agua suficiente para el uso doméstico y personal (entre 50 y 100 litros de agua por persona y día), segura, aceptable y asequible (el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar), y accesible físicamente (la fuente debe estar a menos de 1.000 metros del hogar y su recogida no debería superar los 30 minutos). (Naciones Unidas, 2023)

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con fundamento en lo previsto en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, expresa la conexión entre agua y vida al afirmar que:

Determinó como parte del derecho a la vida, la obligación que tienen los Estados de garantizar la supervivencia, y el agua es esencial para tal efecto, por ser imprescindible para la vida; sin agua el ser humano no tiene probabilidades de sobrevivir. (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966).

La Corte Constitucional (2025), en la sentencia No. 4642-22-JP/25, sobre la responsabilidad del Estado respecto de los factores de calidad y accesibilidad del derecho al agua potable, contempla lo siguiente:

Estos diferentes factores que componen el derecho al agua, son interdependientes, es decir, la insatisfacción de uno de ellos puede derivar en el incumplimiento de otro, lo cual, puede agravar la vulneración del derecho al agua, (...). En tal sentido, se 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. (p. 19).

Coincide el criterio de la Corte Constitucional coincide con el de los académicos (Riveros, 2010 como se citó en Becerra y Salas, 2015, p. 134), el derecho al acceso al agua potable pertenece a *“estos derechos económicos y sociales (que) tienen un carácter prestacional, su cumplimiento tiene que ver con prestaciones a cargo del Estado para su materialización”*, haciendo notar que en esto se sustentan las obligaciones positivas para cuya realización es necesario que el Estado cumpla con una obligación de dar o hacer.

Los derechos humanos se caracterizan por estar vinculados a la dignidad de los seres humanos, se reconocen diversas generaciones de derechos, en función de los desafíos políticos y sociales. En ese sentido, es relevante considerar el criterio de Becerra y Salas (2015):

El reconocimiento explícito del derecho humano al acceso al agua potable y saneamiento es relativamente reciente como un derecho independiente, es decir, no asumiendo su existencia en función de su supuesto cumplimiento como requisito para el cumplimiento de otro derecho; sino como un derecho individual (p. 135).

El derecho humano de acceso al agua potable se materializa en la legislación nacional como una obligación positiva del Estado a través del principio de progresividad, esto determina que el Estado debe construir, implementar, adaptar o cambiar los sistemas de agua potable para que mejore la prestación del servicio público.

Según María Emilia Montejano *“la noción de progresividad implica la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y la prohibición de adoptar medidas regresivas”* (p. 118). La actuación del Estado es preponderante porque hace alusión a su aplicación, que el Estado genere las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de acceso al agua potable. En el presente estudio, el Estado genera las condiciones mediante las empresas públicas municipales que se alinean a diversos principios del derecho administrativo y tienen la reinversión de los excedentes como factor principal. Las EP ostentan la competencia de gestión del servicio público y deben cumplir con los estándares internacionales y los requerimientos que se determinan sobre el acceso al agua potable para que se considere derecho humano.

Conforme lo determina la Corte Constitucional ecuatoriana, el acceso al agua potable es un derecho preexistente que nace de la Constitución. Siendo el Estado responsable de los actos y contratos que celebren respecto a este, al igual que para su administración, regulación y control, determinando las condiciones y requisitos sobre el funcionamiento y gestión de estas entidades de forma correcta (Corte Constitucional, 2012).

El agua potable es un elemento imprescindible para la sobrevivencia de las personas, por lo tanto, garantizar su acceso constituye una obligación irrenunciable del Estado; al respecto, la Corte Constitucional (2021), en la Sentencia No. 232-15-JP/21, determinó que el Estado deberá garantizar *“el 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”. Sin embargo, Becerra y Salas (2016) identifican que “*otros tipos de usos que se pueden suscitar en el ámbito doméstico como las piscinas, la jardinería o el lavado de vehículos no están amparados por el derecho humano al agua potable*” (p. 138).

En este sentido, el derecho humano al agua potable se define por el uso del recurso indispensable para el sostenimiento de la vida. Dicho criterio guarda una estrecha relación con el principio de interdependencia, vinculando el acceso al agua con el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, tales como la salud, la alimentación y la vida digna.

Bajo esta premisa, las obligaciones estatales plasmadas en cuerpos normativos como la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua no deben interpretarse de forma aislada. Como señala De Albuquerque (2014), el contenido esencial de este derecho se articula a través de parámetros normativos que definen su cumplimiento efectivo. Al respecto, la autora define estos elementos clave de la siguiente manera:

1. **Disponibilidad:** el Estado debe garantizar el suministro adecuado y continuo del agua potable. Considera la cantidad y confiabilidad del servicio.
2. **Accesibilidad:** la fuente de agua potable debe estar ubicada cerca de los hogares, además de que el acceso sea conveniente, seguro y en un tiempo razonable, conforme los estándares racionales.
3. **Calidad y seguridad:** el agua potable debe tener una calidad mínima para el consumo humano, para uso personal y doméstico.
4. **Asequibilidad:** el agua potable deberá tener un precio que no limite la capacidad de las personas para adquirirlo como servicio público. El Estado deberá velar por el acceso al servicio de agua potable de las personas que se encuentran en extrema pobreza.
5. **Dignidad, privacidad y aceptabilidad:** el agua deberá tener un olor, sabor y color aceptable, para uso doméstico y personal.

2.2 Delimitación constitucional de los objetos sociales de las empresas públicas

Fabián Jaramillo (2011) define al objeto social de las empresas públicas relacionándolo con su ámbito de competencia, en los siguientes términos:

El objeto empresarial de las empresas públicas representa lo que para las entidades públicas es la competencia o el ámbito en el cual va a desarrollar su acción, son los límites que le impone el instrumento jurídico de creación para el cumplimiento de sus finalidades (p. 86).

Las empresas públicas por su naturaleza jurídica y en virtud de la autonomía de la que gozan en diversos ámbitos: presupuestaria, económica, administrativa, financiera y de gestión requieren definir un objeto social alineado a la competencia de gestión del servicio público en específico. No obstante, la constitución actual no se pronuncia sobre la delimitación de los objetos sociales de las empresas públicas, solamente determina que la ley regulará estas sociedades de derecho público. En tal contexto, la Corte Constitucional del Ecuador, en la interpretación de los artículos 315 y 316 de la Constitución realizada en la sentencia No. 001-12-SIC-CC, determina que las empresas públicas deberán limitar en su objeto los sectores o servicios en función de lo regulado por los organismos competentes y los correspondientes títulos habilitantes. (Corte Constitucional, 2012).

El servicio público que delimita el estudio de este trabajo es el agua potable, y la competencia para la prestación de dicho servicio les corresponde, de acuerdo con la Constitución y el COOTAD, a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales. Por lo tanto, el instrumento legal de constitución de una empresa pública es una ordenanza. En este trabajo se estudiarán las ordenanzas mediante las que se constituyeron las empresas públicas municipales: EPMAPS, ETAPA EP, EMAPA-I y EPMAPA-SD, y los cambios en su normativa en función de la segunda disposición transitoria de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

En función de lo expuesto, los objetos sociales de las empresas públicas en estudio se han determinado en la siguiente forma:

EPMAPS: Mediante ordenanza No. 309, aprobada el 16 de abril de 2010 por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 186 de 5 de mayo de 2010, en la tercera sección creó la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento y en el artículo 5 establece su objeto social:

1. El Objeto Principal de la empresa pública metropolitana, es el siguiente:
 - a. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de los sistemas para la captación, conducción, producción,

- distribución y comercialización de agua potable; la recolección y su conducción de aguas lluvias; y la recolección, conducción y tratamiento de aguas servidas;
- b. Prestar servicios públicos a través de la infraestructura a su cargo;
 - c. Coordinar el mantenimiento de las fuentes hídricas, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano;
 - d. Aprovechar los recursos hídricos como la utilización de energía potencia almacenada en los embalses y caídas de agua para generación de electricidad; y
 - e. Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de la gestión de agua potable y saneamiento.
2. Para el cumplimiento de su objeto y sin perjuicio de lo establecido en el régimen común de las empresas públicas metropolitanas, podrá desarrollar actividades o proyectos de rentabilidad social, obtener excedentes o superávit en su gestión. (Concejo Metropolitano de Quito, 2010)

De la norma citada se observa que el objeto social de la EPMAPS se encuentra alineado a los requerimientos determinados en la normativa aplicable, además de hacerlo en estricta observancia de las competencias municipales de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

No obstante, debe considerar que existen ciertas limitaciones constitucionales:

- El agua es un derecho humano y un bien nacional de uso público, por lo tanto, no puede ser tratado como un bien comercial.
- La EPMAPS prevé que se podrían aprovechar los recursos hídricos para generar energía, siendo ello solamente una actividad complementaria y subsidiaria, que compete a otro nivel de gobierno y que impone el deber de coordinar acciones.
- Las empresas públicas solamente generan excedentes que son parte del marco de rentabilidad social, porque están orientados a garantizar el acceso universal de los servicios públicos: agua potable, alcantarillado y saneamiento. Por lo tanto, los excedentes no son utilidades de la EPMAPS.

ETAPA EP: El Concejo Cantonal de Cuenca expidió la ordenanza que regula la constitución, organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca; ETAPA EP entró

en vigor el 14 de enero de 2010. En el artículo 1 determina el objeto de la empresa en los siguientes términos:

(...) cuyo objetivo es la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental, sus servicios complementarios, conexos y afines que pudieren ser considerados de interés colectivo, otros servicios que resuelva el Directorio, así como la gestión de sectores estratégicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas conexas a su actividad que correspondan al Estado, los mismos que se prestarán en base a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, responsabilidad, continuidad, seguridad y precios equitativos. (Concejo Cantonal de Cuenca, 2010).

En este caso, la norma establece el objeto social de ETAPA EP de una forma muy amplia, lo que parecería generar un problema de legalidad, en función de que el objeto debería estar limitado a las competencias que le corresponden al nivel de gobierno que la crea; en lo que se refiere al agua potable, alcantarillado y saneamiento guarda armonía con la Constitución y el COOTAD.

Es oportuno aclarar que ETAPA EP ha conservado la gestión en materia de telecomunicaciones como parte del objeto social de esta empresa, en virtud de la fusión por absorción de ETAPATELECOM EP, que fue creada antes de la vigente Constitución y la LOEP, por lo que la misma ordenanza en la quinta disposición transitoria, en su parte pertinente prevé:

(...) el patrimonio de ETAPATELECOM EP será absorbido por ETAPA EP, incluyendo los títulos habilitantes otorgados por el Estado Ecuatoriano de acuerdo con lo que dispone el Art. 38 de la misma Ley Orgánica de Empresas Públicas. (Concejo Municipal de Cuenca, 2010).

ETAPA EP cuenta con títulos habilitantes otorgados por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), lo que configura una relación jurídica particular entre la empresa pública municipal y el ente regulador. En este marco, ETAPA EP actúa como concesionario u operador autorizado para prestar servicios en el sector estratégico

de telecomunicaciones, mientras que ARCOTEL cumple el rol de concedente y autoridad reguladora.

Según la interpretación de la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-12-SIC-CC, el Estado, en ejercicio de su derecho prioritario sobre los sectores estratégicos, puede autorizar a las empresas públicas para su gestión, mediante títulos habilitantes emitidos por los organismos competentes. En el caso de ETAPA EP, la empresa cuenta con un título habilitante bajo el régimen de condiciones generales, lo que implica que su competencia se limita a la gestión, sin que ello suponga una titularidad sobre el sector estratégico (Corte Constitucional, 2012).

Cabe destacar que ETAPA EP posee personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, lo que le permite celebrar contratos y ejercer las competencias de gestión que le han sido conferidas por el GAD de Cuenca. Esta autonomía, reconocida en el marco del régimen de descentralización establecido por la Constitución y el COOTAD, faculta a la empresa pública para establecer relaciones jurídicas con otras entidades del Estado, como los organismos de regulación sectorial, sin que ello implique una subordinación exclusiva al GAD.

No obstante, su objeto social resulta amplio en comparación con otras empresas públicas municipales, ya que abarca tanto sectores estratégicos como servicios públicos. Esta amplitud exige una gestión eficiente y una estructura organizativa adecuada para garantizar el cumplimiento de sus responsabilidades y la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía.

EMAPA-I: El Concejo Municipal de Ibarra expidió la ordenanza sustitutiva a la ordenanza de creación de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ibarra discutida y aprobada en dos debates por el mismo órgano el 22 de noviembre de 2023, y

publicada en la Edición Especial No. 1253 del Registro Oficial de 9 de enero de 2024, cuyo artículo 3 determina que:

El objeto de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ibarra, EMAPA-I es la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; esta empresa está creada para el cantón Ibarra, es decir para todas sus parroquias urbanas y rurales, bajo los principios de universalidad de los servicios, calidad, eficiencia y eficacia en su gestión. La prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado incluye los siguientes objetivos específicos:

1. Servicio de agua potable, que comprende:
 - a. Sistemas de producción, captación, reserva y conducción de agua cruda, tratamiento, potabilización y conducción de agua a la población;
 - b. Sistemas de distribución, almacenamiento, redes de distribución, proceso de tratamiento y potabilización del agua, mismos que se regularán mediante reglamento interno expedido por la EMAPA-I; y,
 - c. Dispositivos de entrega al usuario, conexiones domiciliarias, considerando medición, pileta pública, unidad sanitaria y otros. (...) (Concejo Municipal de Ibarra, 2023)

El objeto social de EMAPA-I está delimitado a la prestación del servicio de agua potable conforme lo determinan la Constitución, el COOTAD y la Ley Orgánica De Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua. De hecho, se circunscribe a competencias exclusivas del GAD municipal de Ibarra. En el mismo objeto determina las fases a seguir para la prestación del servicio de agua potable, conforme los principios de publicidad y transparencia, por lo que es la forma correcta para estructurar el objeto social de las empresas públicas municipales que proporcionan el servicio de agua potable.

EPMAPA-SD: El Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo a través de la ordenanza municipal No. E-027-VQM que entró en vigor el 31 de marzo de 2017, constituyó la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado. El objeto de la EP en el artículo 5 determina que:

Tiene como objetivo específico la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado de calidad, para satisfacer las necesidades básicas de la población de Santo Domingo y garantiza la salud de sus habitantes y obtener rentabilidad social y económica en sus inversiones que le permita seguir produciendo y operando eficaz y eficientemente en sus sistemas. Para el cumplimiento de su objetivo aplicará las directrices y políticas que le señale el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, podrá asociarse, constituir compañías de economía mixta, subsidiaria o filiales, celebrar asociaciones, uniones transitorias, alianzas estratégicas, consorcios, empresas de coordinación u otras de similar naturaleza con alcance nacional o internacional y en general celebrar todo acto de contrato permitido por las leyes

ecuatorianas y que directa o indirectamente se relacionen con su objeto con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas. (Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, 2017).

El objeto social de EPMAPA SD se vincula a la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado de calidad esencialmente para garantizar la salud y el acceso a las necesidades básicas. Además, la finalidad se ajusta al régimen de empresas públicas que establece la LOEP, que cumple con los principios de eficiencia y eficacia, que son fundamentales para el óptimo funcionamiento de las empresas públicas.

Sin embargo, el objeto social considera facultades de asociación y contratación amplias, permitiendo que se asocien o constituyan compañías subsidiarias, filiales o de economía mixta, y también pueden celebrar alianzas estratégicas, consorcios, asociaciones, uniones transitorias y empresas de coordinación que pueden ser nacionales o internacionales. Las facultades se han determinado conforme el principio de legalidad, pero se debe asegurar el cumplimiento en estricta observancia del principio de especialidad que es la base de la empresa pública y la finalidad dirigida al beneficio de los ciudadanos, que no será un fin lucrativo, sino de rentabilidad social.

De la revisión de los objetos sociales de las empresas públicas municipales expuestas es importante considerar que son amplios, aunque lo que si se debe rescatar es que determinan la forma en la que podrán cumplir las competencias de gestión del servicio de agua potable.

2.3 Empresas públicas creadas específicamente para la provisión de servicios

Jaramillo (2011) determina que *“las empresas públicas son órganos descentralizados del poder público, organizadas autárquicamente que dentro de un sistema de organización empresarial persiguen atender una necesidad social”* (p. 69). Es importante considerar que estas entidades requieren un título habilitante para la prestación de servicios públicos cuya titularidad corresponde al Estado, a través del nivel de gobierno competente.

Cada empresa pública detenta la competencia de gestión del servicio público autorizado por parte de los organismos competentes. Sin embargo, las instituciones del Estado pueden gestionar un sector estratégico para prestar un servicio público inherente a las funciones que cada una cumple y para ello deberán acceder al título habilitante a través de las autoridades de control y regulación competentes. Además, se debe considerar que las empresas públicas no pueden delegar la gestión de servicio (Corte Constitucional, 2012).

La Corte Constitucional interpretó los artículos 315 y 316 de la Constitución, en la sentencia No. 001-12-SIC-CC, cuyo análisis parte de la titularidad del Estado respecto de los sectores estratégicos, aclarando que la delegación para la prestación de servicios públicos se puede efectuar a las empresas públicas o, en forma excepcional, a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria. (Corte Constitucional, 2012).

2.4 Cambios en la operatividad y accesibilidad del servicio de agua potable

En la legislación ecuatoriana el concepto de “agua potable” ha evolucionado; primero el Código Civil reconocía al agua como bien nacional de uso público en el artículo 612, que en el inciso tercero determina “*No hay ni se reconoce derechos de dominio adquiridos sobre ellas y los preexistentes solo se limitan a su uso en cuanto sea eficiente y de acuerdo con la Ley de Aguas.*”, debiéndose considerar que todavía no se reconocía en la legislación el concepto de derecho de acceso al agua potable, sino solamente al agua como recurso de dominio público.

Posteriormente, mediante Ley No. 69 de 30 de mayo de 1972 entró en vigor la Ley de Aguas, que se encargaba de regular el aprovechamiento de las aguas marítimas, superficiales, subterráneas y atmosféricas, tampoco se refería al agua potable, sino que determinaba en el artículo 37 “*las concesiones de agua para consumo humano, usos domésticos y saneamiento de poblaciones se otorgarán a Municipios, Consejos Provinciales, Organismos del Derecho Público o Privado y particulares*”. Dicha concepción se mantuvo hasta 1979, porque la Constitución de

entonces se centraba en el derecho a la calidad de la vida, considerando al agua potable como uno de los elementos para su consecución. (Martínez y Salazar, 2021).

Respecto a la regulación del agua, le correspondía a la Ley de Aguas, por lo tanto, se mantenía el mismo criterio del agua como recurso de dominio público. Además, se expidió una ley que reguló las juntas administradoras de agua potable. Dichas entidades ejercerían su competencia de manera subsidiaria en aquellas jurisdicciones donde el gobierno municipal presente una imposibilidad fáctica o técnica para garantizar la prestación del servicio.

En la Constitución de 1998 se reconoció específicamente en el artículo 42 que:

El Estado garantizará el derecho a la salud, a su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario, y la posibilidad de acceso permanente e ininterrumpido a servicios de salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.

En ese sentido, el Estado ya consideró al agua potable como un elemento para garantizar el derecho a la salud; la Ley de Aguas no se modificó respecto a la concepción del agua potable.

Finalmente, en la Constitución de 2008 se reconocen los derechos de la naturaleza y en su artículo 12 el derecho al agua en los siguientes términos: *“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”*. La Corte Constitucional del Ecuador se fundamenta, adicionalmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho a un nivel de vida y alimentación adecuada y en criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la carta dirigida a la OEA que considera el acceso al agua potable como *“punto de partida de un desarrollo integral”* (Corte Constitucional, 2021).

El artículo 318 de la vigente Constitución contiene un concepto más amplio del agua, conforme se desprende de su texto:

El agua 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. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En conclusión, la concepción jurídica del agua ha experimentado una transformación significativa. A partir de su reconocimiento como derecho humano, se han redefinido los estándares y criterios de prestación del servicio para alinearlos con las exigencias y marcos normativos actuales.

2.5 Rentabilidad social en las empresas públicas prestadoras del servicio de agua potable

El mundo contemporáneo enfrenta significativos retos sociales y ambientales, lo que exige que los actores económicos, especialmente las empresas, alineen sus modelos de gestión con nuevos enfoques de desarrollo. En la actualidad, la rentabilidad económica no constituye el único objetivo corporativo; se busca, además, una rentabilidad social estrechamente vinculada a la responsabilidad empresarial. Este enfoque genera un valor agregado para la sociedad que trasciende el beneficio financiero, adquiriendo una relevancia crítica en las empresas públicas. Estas, al ser entidades estatales encargadas de servicios públicos esenciales, carecen de fines de lucro y priorizan el bienestar colectivo.

Alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), según María Camarán, Lorena Barón y Mónica Rueda, *“constituye uno de los esfuerzos globales por traducir en algo concreto y medible el desarrollo sostenible”*. La ONU a través de los ODS pretende fortalecer la responsabilidad social e introducir el concepto en una perspectiva mundial y con beneficios generales para la humanidad. Estos 17 objetivos, adoptados por 193 países, buscan alinear las acciones de los sectores público y privado para enfrentar desafíos globales. En este marco, el

acceso a servicios esenciales se posiciona como un eje fundamental para el desarrollo social y ambiental.

La adopción de esta agenda de desarrollo sostenible ocurrió el 25 de septiembre de 2015, momento en que los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, con metas específicas a alcanzar en un plazo de 15 años (Naciones Unidas, 2025). El Objetivo 6 (Agua limpia y saneamiento) es crucial, ya que busca garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible, así como el saneamiento para todos. La ONU subraya que, ante el crecimiento acelerado de la población y el aumento constante de la demanda, el acceso universal al agua potable, asequible y segura es vital. Por ello, las inversiones en infraestructuras e instalaciones de saneamiento se consideran una estrategia clave, junto con el manejo sostenible del agua para mejorar la producción de alimentos y energía.

Los planes, proyectos y gestión de las empresas públicas municipales de agua potable se deben alinear a los ODS. Con el propósito de avanzar hacia cumplir el objetivo mundial y brindar el acceso al agua potable a los ciudadanos dentro del espacio geográfico pertinente.

Jorge Pérez (2022) señala que *“las empresas públicas son instituciones constituidas en sociedades de capital público, creadas y controladas por el Estado y con decisiva influencia económica, social, política o ambiental, además que están orientadas al desarrollo de los derechos y al interés social”*. Para cumplir con su fin social y público, las EP deben gestionar los servicios públicos bajo un enfoque de desarrollo humano.

El efecto directo de orientar la gestión empresarial pública al cumplimiento de los ODS es estimular la innovación permanente y generar mayor competencia en el mercado. Sin embargo, este resultado es secundario, puesto que su verdadero objetivo es favorecer el desarrollo social y económico de la población. Las empresas públicas son parte del mercado

porque contribuyen en la provisión de bienes y servicios, pero su desempeño impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos; en ese contexto, la ineficiencia de las EP se deriva en la falta de servicios básicos y en la afectación a derechos como el acceso al agua potable. (Pérez, 2022).

2.6 Modalidades de gestión del servicio público de agua potable en la normativa ecuatoriana

Las modalidades de gestión del servicio público de agua potable en Ecuador, además de las empresas públicas municipales o mancomunadas, de acuerdo con el artículo 275 del COOTAD son: “*competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación o a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad o empresas de economía mixta*”, mientras que en las áreas rurales es común la cogestión pública-comunitaria, que se basa en la gestión de las juntas administradoras de agua con supervisión de la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA).

En el caso del agua potable, el Consejo Nacional de Competencias (2019) registra que “*en Ecuador 87 GAD entre Provinciales, Municipales y Parroquiales han conformado 8 mancomunidades y un consorcio dedicado a la prestación del servicio de agua potable*”. La misma entidad menciona que el Servicio Nacional de Contratación Pública reportó hasta abril de 2017 que existen 53 empresas públicas municipales que brindan el servicio de agua potable y una empresa pública mancomunada.

A continuación, se expone un cuadro resumen de las instituciones encargadas de proveer los servicios de agua potable en la zona urbana, a partir del informe de la competencia de la gestión del agua:

Tipo de institución	Porcentaje
Empresa Pública Municipal	30,77%

Empresa Pública Mancomunada Regional	5,88%
Municipio	62,44%
Operador privado	0,91%

Tabla 2: Instituciones encargadas de proveer el servicio de agua potable

Fuente: Informe de la competencia de la gestión del agua 2019.

Elaboración: Martínez Moscoso y Salazar Marín (2021)

En función de la información de la tabla No. 1 es importante considerar que el municipio provee el servicio de agua potable haciendo uso de la modalidad de gestión directa; de acuerdo con el Boletín Técnico No. 05-2021-GAD Municipales, “el 62,9% de GADM gestionaron la prestación del servicio de agua potable a través de la gestión directa del municipio”.

Tipo de institución	Porcentaje en 2019	Porcentaje en 2020	Porcentaje en 2021
Empresa Pública Municipal	31,2%	29,9%	30,3%
Empresa Pública Mancomunada Regional	6,3%	6,3%	6,3%
Municipio	62%	63,3%	62,9%
Operador privado	0,5%	0,5%	0,5%

Tabla 3: Registro de gestión de agua potable % - 2019-2021

Fuente: Boletín Técnico No. 05-2021-GAD Municipales

Elaboración: Batallas Córdova (2025)

Cuando el municipio, en función de la competencia exclusiva que determina el artículo 55 del COOTAD en la letra d) en concordancia con el artículo 137 de la misma norma, debe prestar el servicio de agua potable, esto implica que el municipio debe contar con la capacidad técnica necesaria para operar directamente el servicio y considerar la normativa nacional aplicable para brindarlo adecuadamente.

La gestión del servicio por un privado implica el uso de la contratación administrativa común o especial; la primera se rige por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, mientras que los contratos administrativos especiales son mecanismos de gestión

delegada aplicables a la prestación de servicios públicos, y entre ellos puede utilizarse la alianza público-privada, o la concesión, cuyo estudio excede los objetivos de este trabajo. Núñez (2018) cita a Bermejo Vera, y explica que la contratación de la gestión de servicios públicos puede adoptar la modalidad de “concesión por la que el empresario gestiona el servicio a su propio riesgo y ventura” (Núñez, 2018).

SECCIÓN 3: Análisis de la gestión del agua potable en ciudades específicas

3.1. Quito: evaluación del modelo de empresa pública

El modelo de gestión de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento, según su Plan Ejecutivo de Direccionamiento y Planificación Estratégica de 2024 – 2027 (EPMAPS, 2025), se fundamenta en: “*tres pilares fundamentales para la organización: Innovación, Integridad y Excelencia*”; la base de este modelo es la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Uso y Gestión del Suelo, y el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

La EPMAPS está direccionada al cumplimiento del programa de Agua Potable y Alcantarillado para Quito (2024-2027) para cuya ejecución se prevén 14 obras con un monto aproximado de USD 221 millones, obteniendo el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto de Crédito Oficial de España del Fondo de Promoción de Desarrollo de España (FONPRODE) y fondos propios de Agua de Quito. La distribución de las diferentes obras corresponde a proyectos, principalmente para mejorar la línea de conducción de agua cruda y la planta de tratamiento de agua potable, entre otros. (EPMAPS, 2025).

Conforme los elementos que determinan que el agua potable es un derecho humano, la EP tiene la obligación de proporcionar el acceso a largo plazo en función de la disponibilidad. De acuerdo con las proyecciones del mismo municipio, Quito tendrá agua potable hasta el 2040, “*al concluir la mega obra Chalpi Papallacta*” (EPMAPS, 2025). Al igual, se respalda en el cuidado

eficiente, que consiste en el mantenimiento continuo de los sistemas de agua y saneamiento, lo que garantiza la calidad y continuidad del servicio, que genere el máximo retorno social (EPMAPS, 2025, p. 24).

Por otro lado, la EP promueve la política pública de las prácticas de consumo responsable, preservación ambiental y generación de energía y a su vez tiene la obligación de proporcionar el servicio a toda la población del Distrito Metropolitano de Quito, sin diferenciar la situación socioeconómica.

La organización territorial es un punto clave para considerar la eficiencia del EPMAPS; el funcionamiento del sistema incluye: 7 sistemas de captación en 22 plantas de tratamiento y la distribución del agua potable se realiza a través de 7793 km de tuberías con diámetros desde 2” a 30”, 173 tanques de distribución en toda la ciudad y 192 tanques de distribución en parroquias rurales, además de los 58 sistemas de bombeo (EPMAPS, 2025).

En ese sentido, la rentabilidad de la EPMAPS debe ser analizada a partir de la ejecución de las 14 obras, considerando que la finalidad es maximizar el bienestar colectivo. Por lo tanto, las políticas de preservación ambiental, la integración de políticas públicas a través de campañas para cuidado del agua son mecanismos de inversión de capital social, con el objetivo de apuntar a la sostenibilidad. Esta es la forma en la que se puede calificar a la rentabilidad social en el sector hídrico.

Por otra parte, la calidad y seguridad del agua potable se determina a través de diversos indicadores, tanto nacionales como internacionales. El Estado central a través de la Agencia de Regulación y Control del Agua, almacena y gestiona la información sobre los parámetros que debe cumplir la prestación del servicio de agua potable del GADM y los prestadores comunitarios. Por ello, la EPMAPS tiene el desafío de fortalecer la fiscalización y el apoyo a estas Juntas, o bien desarrollar estrategias a futuro para la progresiva integración de estos

sistemas a la red matriz metropolitana, con el objetivo de lograr una cobertura universal y homogénea en términos de calidad y asequibilidad del servicio.

Sin embargo, en Quito hasta la actualidad existen juntas administradoras de agua potable para que los habitantes de zonas inaccesibles para la EP tengan acceso al servicio de agua potable. Estas Juntas son organizaciones de la sociedad civil, generalmente sin fines de lucro, que gestionan los sistemas de agua potable en parroquias rurales y barrios periféricos. Su existencia responde al principio de subsidiariedad, garantizando la cobertura en áreas donde la operación metropolitana resulta ineficiente o económicamente inviable. Este rol está reconocido legalmente, pues la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua establece que una JAAP puede constituirse *“en la localidad rural en donde el gobierno autónomo descentralizado municipal no preste el servicio de agua potable que por ley le corresponde”* (LORHUyA, Art. 46).

3.2 Cuenca: experiencia y nivel de accesibilidad

La empresa pública ETAPA EP, administrada por el GADM de Cuenca, acoge los lineamientos que determina el municipio. El AAS-PGAS Programa de Agua y Saneamiento para la ciudad de Cuenca EC-L1297 determina que se gestiona con la Gerencia General, encargada de diversos departamentos y gerencias dentro de la empresa, y la Subgerencia de Gestión Ambiental, cuyas actividades se distribuyen a las gerencias de: planificación y gestión de recursos, calidad ambiental y atención a contingencias, manejo ambiental y social, investigación y desarrollo y áreas protegidas. La Subgerencia de Gestión Ambiental está ubicada dentro de la Gerencia de Agua Potable y Saneamiento.

ETAPA EP implementó el programa EC-L1297 para la prestación del servicio de agua potable, a través del cual busca satisfacer la dotación de agua potable y saneamiento de forma eficiente. Además, considera la implementación de medidas tanto estructurales como de otra naturaleza para garantizar el acceso al agua potable hasta el año 2060. Según ETAPA (2025)

“El desarrollo de este programa busca generar un impacto socioambiental positivo al mejorar la calidad de vida de la población, reducir la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático y aumentar la resiliencia de los sistemas de agua potable y saneamiento ante eventos climáticos extremos” (p. 22).

El proyecto abarca tres componentes: agua potable, saneamiento, generación hidroeléctrica y fotovoltaica. Para el desarrollo de este trabajo corresponde analizar el primer componente, respecto al que se han desarrollado 5 proyectos que tienen como componente principal un mayor alcance en el territorio. Es importante destacar que el programa EC-L1297 considera a las zonas rurales desde el inicio, a diferencia de la EPMAPS. El financiamiento para este proyecto proviene del Banco Interamericano de Desarrollo.

Dicho proyecto abarca principalmente dos ámbitos, siendo el primero la distribución, mejoramiento e implementación de pequeños proyectos para la dotación de agua potable y el segundo el mejoramiento y pequeños proyectos de saneamiento. (ETAPA EP, 2025).

El proyecto considera la gestión de riesgos y desastres; a manera de ejemplo, para las sequías, el Programa EC-L1297 prevé que *“durante las épocas secas, se implementarán políticas que prohíban el uso del agua para fines que no sean esenciales y priorizar su uso para casos de emergencias.”* (p. 128). Esta es una medida no estructural que se implementa con el propósito de brindar el servicio de agua potable de forma sostenible.

3.3. Ibarra y Santo Domingo: casos emergentes

3.3.1 Ibarra

El 8 de agosto de 1969, el Concejo Municipal de Ibarra, liderado por el alcalde Galo Larrea Torres, creó la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ibarra (EMAPA-I). Esta decisión, registrada en el acta No. 61 y fundamentada en los Arts. 199-208 de la Ley de Régimen Municipal entonces vigente, buscaba solucionar los problemas de la comunidad y

mejorar los servicios básicos. La EMAPA-I fue establecida con personería jurídica y autonomía financiera y administrativa.

El plan estratégico institucional 2023-2027 contiene metas y estrategias de articulación; a partir de este modelo de gestión, considera al agua potable dentro del eje de equidad, lo que demuestra una conexión con los ODS. Las principales metas vinculadas a este servicio público consideran al ARCA, GAD de Ibarra y EMAPA-I, según el plan estratégico institucional 2023-2027 son:

- 1.1. Incrementar la cobertura de agua potable urbana en un 1,6% y en un 8,94% la rural, en 4 años.
- 1.2. Disminuir al menos el 28% del consumo diario por persona en 4 años.
- 1.3. Mantener a la población servida con una continuidad de al menos 20 horas diarias de suministro ininterrumpido.
- 1.4. Mantener en el 100% el número de muestras en el sistema de agua urbana y rural administrados por la EMAPA-I que cumplen la norma INEN 1108, en los 4 años. (...)(p. 27).

La meta 1.1. demuestra una acción concreta para cerrar la brecha de desigualdad entre el campo y la ciudad, un pilar fundamental del derecho humano al agua, debido a que el acceso debe ser universal.

Mientras que la meta 1.2. se orientada a reducir drásticamente el consumo per cápita en un 28%, refleja una estrategia de gestión de la demanda. Si bien se relaciona con la educación y el consumo responsable (políticas no estructurales), implícitamente busca reducir las pérdidas de agua (ANC), lo que resulta fundamental para la eficiencia operativa y la sostenibilidad de la fuente hídrica ante el crecimiento poblacional. Esto maximiza la rentabilidad social del agua ya captada y tratada.

La meta 1.3 impacta a la continuidad del servicio, más allá de que la demanda por parte de los ciudadanos aumente o disminuya; es importante considerar que el derecho humano de acceso al agua potable determina que la disponibilidad debe ser permanente para no vulnerar

los derechos de las personas. Este objetivo representa una limitación directa al servicio de agua potable.

Sobre la meta 1.4 el parámetro central de este objetivo es obtener un alto estándar de gestión en el control de la calidad del agua potable, lo que alude al rol de fiscalización de la ARCA. La gestión de EMAPA-I debe estar organizada en este sentido y si se requiere debería considerarse la reorganización para cumplir el propósito que determina el GAD de Ibarra.

La planificación del GAD establece la correlación entre los objetivos de su plan estratégico institucional y las metas estratégicas generales. Dicho instrumento incorpora los propósitos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); específicamente, en el sistema de asentamiento humano se contempla el procesamiento de aguas residuales, la gestión de residuos sólidos, la ampliación y el perfeccionamiento del alcantarillado sanitario y del agua potable, abarcando tanto áreas urbanas como rurales. Todo esto mantiene una fuerte vinculación con la asequibilidad y la disponibilidad de los servicios.

En el portal institucional de esta EP se pone en conocimiento de la ciudadanía el avance de las obras:

1. Sistema de Bombeo Yuyucocha Pozo 4: el objetivo es implementar un caudal al sistema de agua potable en el sector para incrementar el caudal de 90L/s y contar con un volumen de reserva en tanque de 5000 m³. El proyecto ha avanzado el 20% y se encuentra en la primera etapa.
2. Construcción del colector marginal Rio Tahuando Sector El Alpargate – La Victoria: la inversión es de USD 134.114 dólares y beneficiará a más de 400.000 habitantes de ciertos barrios de la parte oriental de la ciudad. Este proyecto es el fortalecimiento del sistema de aguas residuales. Hasta el momento se ha avanzado el 40% del proyecto.
3. Ampliación del sistema de agua potable – sector La Carbonería: Beneficiará a 4 barrios en los que se contabiliza aproximadamente 10.250 habitantes. Al construir este servicio sería estable hasta por 25 años. Se encuentra en el 36% de avance el proyecto.

En la gestión del servicio de agua potable el GAD presenta los principales problemas, entre ellos se destaca la cobertura que deberá mejorar los niveles de acceso en los siguientes años.

3.3.2 Santo Domingo

EPMAPA-SD en su portal web institucional se enuncia que el proyecto de planta de tratamiento de aguas residuales se inauguró el 18 de julio de 2025. En esta misma página alude a las medidas de protección no estructurales que se vinculan directamente con la sociedad “*cada gota la cuidamos todos*”, que consiste en los reportes inmediatos de fugas de aguas permitieron la reparación de 10 acometidas de agua. Este mismo proyecto incluye la capacitación a personas de todas las edades para incentivar el ahorro de agua potable.

EPMAPA-SD no cuenta con un plan de gestión de agua potable, lo que es un indicativo alarmante porque las empresas públicas municipales deben plantear un informe de proyecto sobre el manejo del agua potable, las obras y servicios que se han implementado para garantizar el acceso al servicio. Solamente cuenta con el plan anual POA, que se refiere al financiamiento, pero no se vincula con la planificación estratégica.

La empresa pública EPMAPA-SD recibió mediante oficio del 1 de abril de 2025, por parte de los representantes legales de Compañía de Servicios Electromecánicos para el Desarrollo CSED S.A. e Industrias Tecnológicas Álvarez CIA LTDA un proyecto de iniciativa privada denominado “PROYECTO DE MEJORA INTEGRAL EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LA EPMAPA-SD” por el que se requirió a la EP indique plazos y condiciones y en general los requisitos de fondo y forma que se requieran para su implementación. En un primer momento se previó que un comité especial evalúe la propuesta y se abrió la fase de identificación y selección de un aliado estratégico, que cumpla con criterios de viabilidad, sostenibilidad y alineación a los objetivos de la EP, y luego la comisión técnica revisó la pertinencia jurídica, técnica y económica de las propuestas, el procedimiento administrativo de iniciativa privada No. IP-001-2025 de la EPMAPA-SD se declaró desierto porque, tras cumplir todas las fases de convocatoria y evaluación, no se presentaron propuestas válidas o suficientes para seleccionar un aliado

estratégico. Esto significa que la empresa pública no pudo conformar la alianza prevista y por tanto el proceso se cerró sin adjudicación.

Conclusiones

El desarrollo de las empresas públicas en Ecuador refleja una evolución normativa marcada por los cambios esencialmente en el modelo económico y político del Estado. La Constitución de 1946 no reconocía la institución jurídica de las empresas públicas, sin embargo, las primeras empresas públicas se crearon a partir de 1940, con una regulación incipiente sobre las EP.

En la década de 1960 el Estado tuvo altos ingresos como fruto del boom petrolero, por lo que se gestionaron los recursos para modernizar el Estado, para que este se vuelva productivo. La Constitución de 1967 estableció la nacionalización de empresas dedicadas a la explotación de servicios públicos, abriendo espacio para la incorporación al sistema jurídico de las empresas públicas.

La Constitución de 1979 marcó un hito cuando por primera vez contempló a las empresas públicas en el cuerpo constitucional, dentro de un modelo de economía social de mercado. Las empresas públicas se orientaron a garantizar el acceso a bienes y servicios fundamentales, así como el agua potable. Aunque la regulación infra constitucional sobre las empresas públicas era ineficiente porque era dispersa y sectorial.

Les correspondía a diversos organismos la gestión del agua potable, entre ellos los Gobiernos Municipales, Consejos Provinciales, Organismos del Derecho Público o Privado y particulares. Además, en el marco normativo vigente de dicha etapa constitucional se proyectaba la creación de empresas públicas municipales regidas por la Ley de Régimen Municipal para la gestión de agua potable, Por otro lado, el agua potable se reconocía como

recurso de dominio público, que se lo vinculaba a la consecución del derecho a la salud, no tenía protección adicional en la Ley de Aguas.

La Constitución de 1998 mantuvo el mismo modelo de economía social del mercado y reconoció la coexistencia de la propiedad estatal y la propiedad privada. De esa forma se reconoció a las empresas públicas como instituciones del Estado. En función del derecho a la salud, nace la obligación del Estado a proveer el servicio de agua potable. La legislación seguía sin ser uniforme y la competencia para prestar el servicio de agua potable se encontraba en manos de los gobiernos municipales y la prestación del servicio se regulaba por las modalidades de gestión previstas en las leyes vigentes.

La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones, y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada permitía delegar el servicio de agua potable al sector privado. Además, el Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva promovió la descentralización, incluso de esta competencia, reconociendo que la gestión centralizada no garantizaba un acceso equitativo en el país. En este periodo, el agua potable continuó bajo la regulación de la Ley de Aguas, lo que preservó su naturaleza como un recurso de dominio público.

La Constitución de 2008 cambió el modelo económico hacia un sistema social y solidario, fortaleció las modalidades de organización económica y redefinió el rol de las empresas públicas como responsables de la gestión de servicios públicos y sectores estratégicos reservados al Estado, pero conservó a nivel de los gobiernos municipales la competencia para la prestación del servicio público de agua potable. Considerando el reconocimiento del acceso al agua potable como derecho humano, se redefinió el marco legal y, a su vez, entró en vigor la Ley Orgánica de Empresas Públicas que unificó, parcialmente, la regulación de esas entidades.

Adicionalmente, se expidió la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, que sustituyó a la Ley de Aguas y creó la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA). En función de esta normativa es posible determinar los principios y los parámetros para la adecuada conformación de las empresas públicas que presten el servicio de agua potable y los parámetros que deben cumplir.

El ordenamiento jurídico aplicable a las empresas públicas a partir de 2008 modificó parcialmente el marco legal anterior. La principal innovación fue la superación parcial de la dispersión normativa que imperó entre 1979 y 2009, época en la que estas empresas carecían de una ley general y se administraban bajo reglas sectoriales aisladas. Actualmente, la Ley Orgánica de Empresas Públicas es una norma matriz que permite una regulación más coherente del funcionamiento de esas entidades.

Sin embargo, persisten tensiones entre el diseño normativo y su aplicación práctica; así, persiste la inequidad territorial y aun con la unificación normativa, el acceso al agua potable por la ciudadanía continúa enfrentando debilidades estructurales en algunos municipios y sus empresas públicas, lo que da lugar a que se requiera el funcionamiento de Juntas de Agua Potable, cuyo funcionamiento está a cargo del ARCA con apoyo del GAD municipal pertinente. Ello evidencia que la evolución jurídica ha fortalecido la gestión pública, pero es insuficiente para garantizar plenamente el acceso universal y equitativo al agua potable en Ecuador.

La materialización del derecho humano al agua potable es una responsabilidad estatal actualmente indelegable a actores privados, ya que su prestación debe alinearse estrictamente con los estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, el acceso al agua constituye una obligación positiva del Estado, de dar o hacer, vinculada al principio de progresividad, debiéndose considerar que el agua admite diversos usos. Mientras la Constitución reconoce este derecho en su dimensión fundamental, la Ley Orgánica de Recursos

Hídricos y demás cuerpos normativos instrumentan los parámetros técnicos necesarios para garantizar que la gestión del servicio público no vulnere el núcleo esencial de este derecho.

El principio de progresividad determina que el Estado tiene la obligación de mejorar la cobertura en el territorio, la calidad y continuidad del servicio de agua potable, evitando la inobservancia de los parámetros del derecho humano. La efectividad estatal no se mide únicamente por la existencia de normas del bloque de constitucionalidad o en la legislación, sino por la capacidad institucional de traducirlas en resultados tangibles, así como: obras de infraestructura, reducción de problemas en la prestación del servicio y fiscalización eficaz. Siendo una de las ventajas de las empresas públicas la reinversión de los excedentes en el cumplimiento del objeto social. Conforme a los estándares internacionales de derechos humanos; el acceso al agua principalmente debe ser suficiente, seguro y asequible; por ello, la progresividad implica que el Estado avance hacia el cumplimiento de estos parámetros, asegurando que la gestión pública se materialice en la vida cotidiana de la ciudadanía.

El contenido esencial del derecho humano al agua potable se limita a asegurar a las personas naturales un suministro constante para atender sus necesidades básicas: consumo humano, higiene y preparación de alimentos. Existen por tanto una serie de usos no esenciales, como el lavado de vehículos o el riego de jardines, que no gozan de esta protección constitucional. Bajo esta premisa, el principio de interdependencia revela la conexión intrínseca de este recurso con el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como la salud, la alimentación y la vida digna.

Conforme al Art. 264.4 de la Constitución, la prestación del servicio de agua potable es competencia exclusiva de los gobiernos municipales. Aunque el informe del Consejo Nacional de Competencias indica que la gestión directa sigue siendo mayoritaria frente al modelo de empresa pública (EP), el análisis realizado en este trabajo evidencia las ventajas de este último.

Mientras que la gestión directa carece de autonomía financiera y administrativa quedando supeditada al presupuesto del GAD y decisiones del Concejo Municipal, la EP goza de autonomía, lo que le permite gestionar sus propios recursos; esta autonomía garantiza la reinversión de excedentes en el fortalecimiento del servicio, asegurando el interés social y la mejora continua del sistema.

No obstante, la limitación presupuestaria y la reducida capacidad operativa de diversos municipios impiden cumplir con el principio de sostenibilidad financiera exigido por el Art. 3 de la LOEP, dificultando la constitución de empresas públicas individuales. En ese sentido, el Art. 285 del COOTAD promueve la mancomunidad para la creación de empresas públicas, esta modalidad representa apenas el 5,88% de la prestación, pues su estructura de gobernanza, supeditada a la coordinación política entre alcaldías y a sistemas de fiscalización fragmentados, suele derivar en conflictos de intereses que entorpecen la eficiencia del servicio.

La operación directa del servicio requiere una robusta capacidad técnica por parte del municipio, razón por la cual ciudades de gran escala como Quito y Cuenca utilizan el modelo de Empresa Pública. Bajo este esquema, es imperativo que el objeto social de estas entidades esté alineado con los principios rectores del Art. 5, numeral 4 de la LOEP. Dicha normativa garantiza que la prestación del servicio cumpla con estándares de obligatoriedad, eficiencia, universalidad, calidad y continuidad, entre otros pilares esenciales.

El funcionamiento óptimo de una empresa pública depende de un objeto social bien delimitado, el cual establece el marco jurídico de sus funciones y alcances. Así, por ejemplo, al analizar la ordenanza de creación de la EPMAPS se observa que su objeto social se ajusta estrictamente a la normativa vigente y a las competencias municipales sobre el agua potable. En este sentido, la entidad subraya la naturaleza no comercial del recurso y define la generación de energía como una actividad complementaria y subsidiaria, que se enlaza con los ODS.

En contraste, ETAPA EP se caracteriza por la amplitud de su objeto social, que integra tanto la prestación de agua potable como la gestión del sector estratégico de telecomunicaciones, bajo los títulos habilitantes otorgados por la ARCOTEL; este objeto multisectorial plantea desafíos de constitucionalidad y legalidad, pues exige una gobernanza altamente eficiente para equilibrar las obligaciones de un servicio público con varios sectores estratégicos.

Por su parte, los casos de EPMAPA SD y EMAPA I presentan matices distintos. En Santo Domingo, si bien el objeto social es técnicamente apto para el servicio de agua potable, su amplitud normativa desborda competencias hacia consorcios y asociaciones nacionales e internacionales. Esto evidencia la debilidad estructural de la empresa; y la participación en actividades complementarias ajenas al núcleo esencial, representa el riesgo de desnaturalización del objeto social de la competencia primordial de la empresa.

En cambio, EMAPA I destaca por contar con un objeto rígidamente delimitado y en armonía con el bloque de constitucionalidad, marcado por los ODS. Su normativa interna no solo regula el procedimiento técnico, sino que institucionaliza los principios de publicidad y transparencia, reafirmando el acceso al agua como un derecho humano fundamental.

El marco legal actual exige que las empresas públicas operen con un alto grado de especialidad técnica; para medir su impacto, es fundamental contrastar sus objetos sociales con sus modelos de gestión reales, ya que esto revela la efectividad de sus reinversiones y su capacidad de expansión territorial.

Las empresas públicas municipales poseen una configuración estructural, financiera y territorial específica; variables que resultan determinantes para garantizar el derecho humano al agua potable. En consecuencia, la accesibilidad, calidad y continuidad del suministro

dependen de una gestión técnica que armonice el presupuesto y la reinversión con las necesidades de la población, tal como se detalla en el análisis individual de cada institución.

El modelo de gestión de la EPMAPS se articula estratégicamente con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y de uso y gestión del suelo (PUGS). Su operatividad se sujeta al programa de Agua Potable y Alcantarillado, el cual contempla 14 proyectos de infraestructura destinados a optimizar la conducción de agua cruda y la capacidad de las plantas de tratamiento. Bajo un enfoque de rentabilidad social, la eficiencia de la empresa se mide por su nivel de cobertura en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) con un 98% de acceso. No obstante, debido a la topografía irregular de la ciudad, existen zonas de difícil acceso donde la prestación se realiza a través de JAAP, las cuales gestionan el servicio en sectores donde la red de distribución principal enfrenta limitaciones técnicas.

Por otro lado, ETAPA EP realiza el programa EC-L1297 con cinco proyectos estratégicos para incrementar la cobertura y mejorar la infraestructura de servicios en el cantón Cuenca en especial la zona rural, actualmente es del 96% en la zona urbana y el 88% en la zona rural.

A diferencia de otros modelos, el programa estratégico de EMAPA-I centra la gestión en el eje equidad vinculado a los ODS. En ese sentido, plantea un objetivo sobre la continuidad que desde cierta perspectiva podría determinarse como una restricción autoimpuesta por la EP como proveedora, considerando como meta: alcanzar la continuidad ininterrumpida del servicio al menos por 20 horas al día. Esta limitación podría afectar el núcleo fundamental del derecho humano al agua, que depende del abastecimiento continuo para usos que abarca el derecho fundamental. No obstante, la meta de reducción del consumo de agua potable se sustenta en la rentabilidad social y optimización del recurso.

La situación del EPMAPA-SD es muestra de una insuficiencia estructural al no contar con un plan de gestión. Esta ausencia de planificación derivó en el inicio de un procedimiento de iniciativa privada de mejora integral que, tras ser declarado desierto, dejó al servicio en la incertidumbre. Ante la inacción de la empresa pública, el GAD de Santo Domingo debería asumir la responsabilidad subsidiaria de intervenir para salvaguardar los derechos fundamentales de sus habitantes y evitar la vulneración del acceso al agua potable. No se han encontrado datos respecto a la cobertura del servicio público, así como tampoco información de obras en desarrollo.

En conclusión, las empresas públicas deben fundamentar su gestión en una planificación rigurosa que justifique el uso de los recursos, provengan estos de la recaudación propia o de transferencias de los GAD. No obstante, el análisis revela contrastes críticos: mientras EPMAPA-SD evidencia una deficiencia estructural que compromete el acceso al recurso, EMAPA-I establece metas de continuidad de 20 horas, lo que todavía está por debajo de los estándares internacionales del derecho al agua, el cual exige un suministro ininterrumpido, lo que impone que el análisis se realice en el contexto del principio de progresividad.

La efectividad de las EP reside en la delimitación precisa de su objeto social; solo cumplen su rol como mecanismos de desarrollo cuando su especialidad técnica se traduce en una mejora real de la calidad y accesibilidad al servicio público. Finalmente, el marco jurídico vigente les otorga autonomía financiera, administrativa y de gestión, una prerrogativa que, al flexibilizar su operatividad frente a las dinámicas del mercado, debe ser ejercida con la máxima responsabilidad para no desnaturalizar su fin social.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente ofrece un marco normativo robusto, aunque su sola existencia no garantiza la igualdad en el acceso al agua potable; las brechas persisten por factores estructurales que requieren políticas públicas complementarias. Las

desigualdades en cobertura y calidad del servicio reflejan limitaciones en la aplicación, siguen estando supeditadas a la capacidad de gestión de la respectiva empresa pública y a una fiscalización rigurosa por parte del Concejo Municipal correspondiente y la ARCA.

Es imperativo destacar que las empresas públicas carecen de fines de lucro, pues deben orientar su gestión hacia la rentabilidad social. En este sentido, los planes estratégicos de EPMAPS y ETAPA EP priorizan el retorno social como un pilar fundamental para la implementación de políticas públicas, mientras que el modelo de gestión de la EP de Ibarra se distingue por su alineación con los ODS.

Finalmente, el hecho de que los objetos sociales de las empresas públicas estudiadas reconozcan explícitamente el acceso al agua potable como un derecho humano constituye un indicador positivo de su marco de acción. En definitiva, las empresas públicas se consolidan como mecanismos efectivos para el desarrollo del derecho fundamental al agua potable al vincular su operatividad con el principio de progresividad, asegurando una mejora constante en la prestación del servicio para el beneficio integral de la ciudadanía.

Las empresas públicas se consolidan como instituciones jurídicas esenciales para garantizar el derecho humano, pues su diseño institucional les otorga autonomía financiera, administrativa, económica y de gestión que, en teoría, debería traducirse en eficiencia y rentabilidad social. Sin embargo, su efectividad no depende únicamente de la existencia de un marco normativo consolidado, sino de la capacidad técnica, la cobertura del servicio público, la planificación estratégica y la fiscalización rigurosa que aseguren la continuidad, calidad y seguridad, asequibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y accesibilidad del servicio. Allí donde estos elementos fallan y los parámetros no se cumplen, el reconocimiento formal del derecho humano al agua se convierte en una promesa incumplida.

En función del análisis de la evolución normativa se identifica que desde 1979 las Constituciones han reconocido a las empresas públicas, a partir de 2008 inició el desarrollo de un marco normativo general y sistematizado con relación a las empresas públicas, orientadas a la gestión de servicios públicos. En este sentido, siendo la regulación vigente coherente en lo normativo, no elimina las desigualdades estructurales en la práctica, así como tampoco ha eliminado las brechas territoriales.

Demuestra que los municipios con mayor capacidad institucional, como Quito y Cuenca, logran sostener modelos de gestión más eficientes, mientras que otros, como Ibarra están consolidando un modelo de gestión adecuado, aun enfrenta una limitación con la continuidad del servicio; mientras que Santo Domingo, compromete la prestación del servicio por inobservar el principio de progresividad, por no contar con planificación estratégica, que contenga obras de mejora y mantenimiento del agua potable. En consecuencia, la garantía del derecho humano al agua no puede descansar únicamente en la existencia de empresas públicas, sino en la articulación de políticas públicas que fortalezcan la capacidad operativa de los gobiernos municipales y reduzcan las desigualdades históricas que persisten en el acceso a este recurso vital, en especial en los sectores rurales o de difícil acceso.

Bibliografía:

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). *Resolución 64/292: El derecho humano al agua y al saneamiento (A/RES/64/292)*. <https://undocs.org/es/A/RES/64/292>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). *Resolución 64/292: El derecho humano al agua y al saneamiento (A/RES/64/292)*. <https://undocs.org/es/A/RES/64/292>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009, julio 24). *Ley Orgánica de Empresas Públicas*. RO S, 48 de octubre 16 de 2009.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009, julio 24). *Ley Orgánica de Empresas Públicas*. RO S, 48 de octubre 16 de 2009.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010, agosto 11). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. RO S, 303 de octubre 19 de 2010.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010, agosto 11). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. RO S, 303 de octubre 19 de 2010.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014, julio 30). *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. RO 2do S, 305 de agosto 6 de 2014.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014, julio 30). *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*. RO 2do S, 305 de agosto 6 de 2014.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017, junio 30). *Código Orgánico Administrativo*. RO 2do S, 31 de julio de 2019.

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017, junio 30). *Código Orgánico Administrativo*. RO 2do S, 31 de julio de 2019.
- Ascencio, D. (2021). La empresa pública en primer plano: Una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina. *Reforma y Democracia*, (80), 37–58. <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2021/no80/1.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Evolución reciente y perspectivas de los servicios de agua potable y alcantarillado en Ecuador* (Nota técnica No. IDB-TN-01443). <https://publications.iadb.org/es/evolucion-reciente-y-perspectivas-de-los-servicios-de-agua-potable-y-alcantarillado-en-ecuador> (publications.iadb.org in Bing)
- Becerra Ramírez, J. D. J., & Salas Benítez, I. (2016). El derecho humano al acceso al agua potable: Aspectos filosóficos y constitucionales de su configuración y garantía en Latinoamérica. *Prolegómenos*, 19(37), 125–140. <https://doi.org/10.18359/prole.1684>
- Camaran, M. L., Barón, L., & Rueda, M. P. (2019). La responsabilidad social empresarial y los objetivos del desarrollo sostenible (ODS). *Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales*, 11(24), 41–52. <https://revistas.uclave.org/index.php/teacs/article/view/2206/1241>
- Castro, M. (2021, diciembre 16). Una (breve) guía a todas las Constituciones del Ecuador [Noticia]. *GK*. <https://gk.city/2021/12/14/constituciones-ecuador-historia/>
- Cevallos Gorozabel, E. M., & Castillo Cevallos, C. E. (2019). El derecho constitucional y el derecho administrativo en el Ecuador. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, (3), 1–15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9156923>
- Concejo Cantonal de Cuenca. (2010, enero 14). *Ordenanza que regula la constitución, organización y funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA EP*. Gaceta Oficial Municipal.
- Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo. (2017, marzo 31). *Ordenanza Municipal No. E-027-VQM: Constitución de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado*. Gaceta Oficial Municipal / Registro Oficial.

Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo. (2017, marzo 31). *Ordenanza Municipal No. E-027-VQM: Constitución de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado*. Gaceta Oficial Municipal / Registro Oficial.

Concejo Metropolitano de Quito. (2010, mayo 5). *Ordenanza Metropolitana No. 309: Creación de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento*. Registro Oficial No. 186.

Concejo Municipal de Ibarra. (2024, enero 9). *Ordenanza sustitutiva a la ordenanza de creación de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ibarra*. Registro Oficial (Edición Especial No. 1253).

Congreso Nacional del Ecuador. (2004, mayo 20). *Ley de Aguas*. Registro Oficial No. 339 de mayo 20 de 2004.

Congreso Nacional del Ecuador. (2005, mayo 15). *Código Civil*. Registro Oficial Suplemento 46 de junio 24 de 2005, art. 612.

Consejo Supremo de Gobierno. (1979, marzo 29). *Ley Constitutiva de Juntas Administradoras de Agua Potable y Alcantarillado (Decreto Supremo No. 3327)*. Registro Oficial No. 802 de marzo 29 de 1979.

Constitución de la República del Ecuador [Const.]. (2008). [Enmendada]. Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de octubre 20 de 2008. Ediciones Legales EDLE S.A.

Constitución del Ecuador [Const.]. (1946). (art. 183). 1ra ed. Asamblea Constituyente.

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1967). (art. 59). 1ra ed. Asamblea Constituyente.

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1979). [Derogada]. 1ra ed. Consejo Supremo de Gobierno.

Constitución Política de la República del Ecuador [Const.]. (1998). [Derogada]. 1ra ed. Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador.

- Corte Constitucional del Ecuador. (2012, enero 5). *Sentencia No. 001-12-SIC-CC* [MP. Manuel Viteri Olvera]. *Registro Oficial* No. 629 – Suplemento. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiNmQzOWEYyZlItOWE3NS00NjE0LWE5OTYtOTIyYjYjVjY2I1LnBkZiJ9
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, julio 28). *Sentencia No. 232-15-JP/21 (Derecho al agua y servicio de agua potable de grupos de atención prioritaria)* [Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes].
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025, septiembre 11). *Sentencia No. 4642-22-JP/25 (Derecho al agua en su componente de calidad y el derecho a la salud)* [Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz].
- Dávila Toro, L. A., Heredia Logroño, P. A., Lara Núñez, T. de L., & Loor Gómez, J. A. (2024). Las empresas públicas en Ecuador: Historia y evolución. *Latam Journal of Public Management*, 5(2), 13–28. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i2.1948>
- De Albuquerque, C. (2014). *Realising the human rights to water and sanitation: A handbook*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ohchr_realizing_the_human_rights_to_water_and_sanitation_a_handbook_2014.pdf
- Domínguez, E. R. A., & Cárdenas, R. E. G. (2017). La calidad en los servicios públicos desde la perspectiva del consumidor: el caso de la empresa pública municipal de agua potable y alcantarillado de Santo Domingo (EPMAPA-SD). *Mikarimin. Revista Científica Multidisciplinaria*, 3(2), 13–24.
- Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito. (2025). *Plan estratégico 2024–2027: Resumen ejecutivo final* [Archivo PDF]. [https://www.aguaquito.gob.ec/Alojamientos/planificación/Planificación%20estratégica/PLAN%20ESTRATÉGICO%202024%20-%202027%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20FINAL%20\(1\).pdf](https://www.aguaquito.gob.ec/Alojamientos/planificación/Planificación%20estratégica/PLAN%20ESTRATÉGICO%202024%20-%202027%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20FINAL%20(1).pdf) ([aguaquito.gob.ec](https://www.bing.com) in Bing)

- Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento. (2023). *Plan estratégico 2023–2026: Resumen ejecutivo final*. <https://www.aguaquito.gob.ec/Alojamientos/GERENCIA%20DE%20INFRAESTRUCTURA/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%202023%20-%202026%20RESUMEN%20EJECUTIVO%20FINAL.pdf>
- Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo (EPMAPA-SD). (2025). *Aliados Estratégicos – Procedimiento IP-001-2025-EPMAPA-SD: Identificación, selección de un aliado estratégico y conformación de una alianza estratégica con la EPMAPA-SD*. https://epmapasd.gob.ec/?page_id=745
- Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo. (2025). *Resolución N.º 0035-EPMAPA-SD-AJCP-GG-EFNCH-2025*. https://epmapasd.gob.ec/documentos/aliados_estrategicos/IP-001-2025-EPMAPA-SD/Resolucion-IP-001-2025-EPMAPA-SD.pdf
- Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (ETAPA EP). (2025). *AAS-PGAS-ETAPA-EC-L1297-5-3-25*. <https://www.etapa.net.ec/wp-content/uploads/2025/03/AAS-PGAS-ETAPA-EC-L1297-5-3-25.pdf>
- Espinosa Villacrés, J. E. (2015). *La empresa pública ecuatoriana desde la perspectiva del derecho de la competencia* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4943/1/T1922-MDE-Espinosa-La%20empresa.pdf> (repositorio.uasb.edu.ec in Bing)
- Giler Escandón, L. V., Sánchez Sarmiento, M. P., Mora Bernal, A., & Guerra Coronel, M. (2021). Los retos en la prestación del servicio público de agua potable en la nueva normalidad en Cuenca-Ecuador [Challenges in the Provision of the Public Drinking Water Service in the New Normal in Cuenca-Ecuador]. *Revista Contexto*, (55), 1–20.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ibarra. (2023). *Plan Estratégico Institucional (PEI) 2023–2027*. https://www.ibarra.gob.ec/site/docs/estrategico/pei_2023-2027.pdf

- González Calle, F. T. (2017). *Las empresas públicas en el Ecuador: Su situación jurídica y su régimen laboral* (1ra ed.). Universidad de Cuenca. <https://dspace-test.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/27275/1/Libro%20Empresas%20P%C3%BAbllicas.pdf>
- Gordillo, A. (2017). Las empresas del Estado. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (11.ª ed., Vol. 3). Fundación de Derecho Administrativo.
- Guerrero, R. (2008). Descentralización, autonomía y regionalización. En *Análisis nueva constitución* (p. 278). Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). *Boletín Técnico No. 05-2021-GAD Municipales: Estadística de información ambiental económica en gobiernos autónomos descentralizados municipales. Gestión de agua potable y saneamiento*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/Municipios_2021/Agua_potable_alcantarrillado_2021/Boletn%20tecnico%20APA%202021_V3JA.pdf
- Jaramillo Villa, F. M. (2011). *Análisis crítico del régimen jurídico de las empresas públicas en el Ecuador: Un estudio sobre las empresas públicas en el Ecuador* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2839>
- Junta Militar de Gobierno. (1971, octubre 15). *Ley de Régimen Municipal*. Registro Oficial Suplemento 331, octubre 15 de 1971.
- López Ruiz, I., & Aguirre Hernández, G. (2024). Evolución de las constituciones del Ecuador: Virtudes y desafíos hasta el año 2008. *Revista de Derecho Público*, 54(141), 22–40. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a2>
- Martínez Moscoso, A., & Salazar Marín, D. (2021). El agua como un derecho humano y fundamental en el Ecuador, a la luz de los derechos de la naturaleza. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 188–207.
- Mata, I. (2009). *Ensayos de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: RAP.

- Mendoza, G. R. G., Reyes, V. M., Morales, A. G. S., Casana, P. F. D., & Bustillos, J. K. L. (2022). Factores condicionantes y efectividad del servicio público de agua potable en el Cantón Santa Lucía, Guayas-Ecuador. *UCV Hacer*, 11(3), 11–19.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*. Cambridge Studies in Economic History – Second Series. Cambridge University Press.
- Montejano Hilton, M. E. (2016). El principio de progresividad en los tratados internacionales de derechos humanos. *Revista del Centro de Ética Judicial*, (1), 111–138.
<https://www.centroeticajudicial.org/uploads/8/0/7/5/80750632/34179-31177-1-pb.pdf>
- Naciones Unidas. (2023). *Agua*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/global-issues/water>
- Naciones Unidas. (2024). *Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento*. Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- Núñez Chávez, W. J. (2018). *El derecho fundamental al agua dentro del marco del servicio público de agua potable en el Ecuador* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Paz y Miño, J., & Pazmiño, D. (2008). El proceso constituyente desde una perspectiva histórica. En *Análisis Nueva Constitución*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41903.pdf>
- Pérez, J. (2022). Las empresas públicas son esenciales para el progreso del país, si son bien administradas [Artículo en línea]. *Revista Gestión | Primicias*.
<https://revistagestion.primicias.ec/analisis-economia-y-finanzas/las-empresas-publicas-son-esenciales-para-el-progreso-del-pais-si-son/>
- Toninelli, P. M. (2000). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*. Cambridge University Press.
- Valdés de Hoyos, E., & Uribe Arzate, E. (2016). El derecho humano al agua: Una cuestión de interpretación o de reconocimiento. *Revista de Derecho Ambiental*, 18(1), 45–62.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932016000100003