

UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

TÍTULO:

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

TRABAJO DE TITULACION QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA

NOMBRE DEL ESTUDIANTE:

LIC. PABLO ANDRES ORTEGA MUÑOZ

NOMBRE DEL TUTOR:

MGS. BRICCIDA ROBLES PEDRAHITA

SAMBORONDÓN/JULIO/2026

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de tutor de **PABLO ANDRES ORTEGA MUÑOZ,** estudiante de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo,

CERTIFICO

Que, una vez analizado el trabajo de titulación titulado "**AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA",** presentado como requisito previo a obtener el grado de Abogado, el mismo cumple con los requisitos y méritos académicos, razón por la cual lo **APRUEBO** en su totalidad.

MGS. BRICCIDA ROBLES PEDRAHITA

TUTOR

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

INFORMACIÓN DEL AUTOR

Apellidos y nombres: PABLO ANDRES ORTEGA MUÑOZ

Cédula: 0604166637

Titulo: Lic. Comunicación

Filiación Institucional: Universidad de Especialidades Espíritu Santo – Ecuador (UEES)

Facultad: Derecho, Política y Desarrollo

Correo Institucional: pablo.ortega@uees.edu.ec

Dirección de correspondencia: Universidad de Especialidades Espíritu Santo – UEES, Facultad de Derecho, Edificio P, Km 2.5 Vía La Puntilla, Samborondón.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de titulación a Dios, por siempre encaminarme en el camino correcto, por guiar mis pasos aun en los momentos de incertidumbre, por enseñarme a hacer tu voluntad y no la mía gracias por tu amor infinito por tu protección constante y por nunca soltar mi mano cuando más te he necesitado.

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

AGRADECIMIENTO

A Dios a mis padres a mis hermanas y a mi sobrino. Mi más profundo agradecimiento por acompañarme en este camino por motivarme a hacer una mejor persona cada día y por enseñarme a mantener siempre los pies sobre la tierra sin olvidar mis principios mis valores y el verdadero significado del éxito.

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

Resumen

El presente trabajo analiza la problemática de la demora administrativa en los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua en el Ecuador situación que ha generado afectaciones directas de la seguridad jurídica de los administrados y a la eficiencia de la administración pública en este contexto el agua al ser reconocida constitucionalmente como un derecho fundamental y un recurso estratégico del Estado exige una gestión oportuna y eficaz que garantice su acceso sin dilaciones injustificadas.

La investigación examina cómo los retrasos en la tramitación de autorizaciones generan incertidumbre jurídica y limitan el ejercicio de actividades productivas y sociales que dependen de este recurso, se analiza el marco normativo ecuatoriano los principios del Derecho Administrativo como la celeridad eficiencia y buena administración y su relación con la protección de los derechos de los administrados.

Finalmente se estudia la viabilidad de la autorización provisional como mecanismo jurídico alternativo que permita mitigar los efectos de la demora administrativa sin afectar el control estatal ni la sostenibilidad del recurso hídrico se concluye que esta figura podría contribuir a equilibrar el interés público con la tutela efectiva de los derechos ciudadanos siempre que su aplicación sea excepcional y debidamente regulada.

Palabras Clave: Derecho administrativo; Derecho al agua; Demora administrativa; Seguridad Jurídica; Autorización provisional

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

Abstract

This research analyzes the issue of administrative delay in procedures for the use and exploitation of water in Ecuador, a situation that directly affects legal certainty and the efficiency of public administration. Water, being constitutionally recognized as a fundamental human right and a strategic resource of the State, requires timely and effective management to ensure access without unjustified delays.

The study examines how delays in administrative authorizations generate legal uncertainty and restrict the exercise of productive and social activities dependent on this resource. It also reviews the Ecuadorian legal framework and the principles of administrative law, such as efficiency, promptness, and good administration, and their relationship with the protection of citizens' rights.

Finally, the research evaluates the legal feasibility of introducing provisional authorization as an alternative mechanism to mitigate the effects of administrative delay, without compromising state control or the sustainability of water resources. It concludes that this figure could help balance public interest with the effective protection of individual rights, provided it is applied exceptionally and under strict regulation.

Keywords: Administrative law; wáter rights; administrative delay; legal certainty; proviosional authorizathion.

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

INDICE DE CONTENIDO

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR 1

INFORMACIÓN DEL AUTOR 2

DEDICATORIA 3

AGRADECIMIENTO 4

Introducción 9

1. Capítulo I: MARCO TEÓRICO DEL DERECHO AL AGUA Y SU REGULACIÓN EN ECUADOR 13

1.1. El agua como derecho humano y bien estratégico del Estado 13

1.2. Reconocimiento constitucional del derecho al agua en el Ecuador 14

1.3. Régimen jurídico del agua en el ordenamiento ecuatoriano 14

1.4. Principios de gestión de los recursos hídricos 15

1.5. Institucionalidad encargada de la administración del agua en el Ecuador 15

2. Capítulo II: DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEMORA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 16

2.1. La administración pública y su deber de eficiencia 16

2.2. El procedimiento administrativo en Ecuador 16

2.3. La demora administrativa 17

2.4. Seguridad jurídica y protección de los administrados frente a la inactividad estatal 17

2.5. Silencio administrativo y su relación con la demora en la administración pública 18

3. Capítulo III: AUTORIZACIÓN PROVISIONAL COMO MECANISMO JURÍDICO FRENTE A LA DEMORA ADMINISTRATIVA 19

3.1. La demora administrativa como vulneración de principios constitucionales 19

3.2. Régimen jurídico del procedimiento administrativo en materia hídrica 23

3.3. El silencio administrativo y su aplicación en los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua 26

3.4. Derecho comparado 29

3.5. Fundamento jurídico de la autorización provisional en el ordenamiento ecuatoriano 32

3.6. Compatibilidad de la autorización provisional con el principio de juridicidad ... 35

3.7. Propuesta jurídica 37

Conclusiones 41

Recomendaciones 42

Bibliografía 43

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

Introducción

La administración pública desempeña un papel fundamental dentro del Estado constitucional de derechos y justicia pues a través de sus actuaciones se materializan derechos se ejecutan políticas públicas y se atienden las necesidades de los ciudadanos, en este contexto la obligación de resolver oportunamente las solicitudes presentadas por los administrados constituye una manifestación del principio de buena administración y una garantía indispensable para la seguridad jurídica, la respuesta estatal no solo debe ajustarse a la legalidad sino también producirse dentro de un plazo razonable que permita a las personas conocer con certeza la situación jurídica de sus peticiones.

Esta exigencia adquiere especial relevancia en los procedimientos relacionados con el uso y aprovechamiento del agua en el Ecuador el agua ha sido reconocida constitucionalmente como un derecho humano fundamental y como un patrimonio estratégico de uso público cuya gestión corresponde al estado esta condición impone la necesidad de establecer mecanismos de control y regulación destinados a garantizar su conservación distribución equitativa y utilización sostenible, sin embargo, la protección del recurso hídrico no puede traducirse en procedimientos administrativos que por su excesiva duración terminen afectando los derechos de quienes dependen de una autorización para desarrollar actividades agrícolas productivas o de subsistencia.

La demora administrativa constituye una de las principales dificultades que enfrentan los ciudadanos dentro de este tipo de procedimientos cuando una solicitud permanece sin resolución durante períodos prolongados, no solo se retrasa una decisión administrativa sino que también se generan consecuencias jurídicas económicas y sociales que impactan directamente en la vida de las personas en muchos casos quienes han cumplido con los

requisitos establecidos por la normativa vigente se ven impedidos de ejercer actividades legítimas debido a la ausencia de una respuesta estatal oportuna.

Esta realidad surge una interrogante jurídica relevante: ¿cuenta el ordenamiento jurídico con mecanismos suficientes para proteger a los administrados cuando la demora de la administración impide el ejercicio efectivo de derechos vinculados al uso y aprovechamiento del agua? Esta pregunta resulta especialmente importante si se considera que los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad, eficiencia administrativa y tutela efectiva exigen que la actuación estatal no se convierta en una carga excesiva para los ciudadanos.

Dentro de este escenario la autorización provisional aparece como una figura susceptible de análisis jurídico su finalidad consistirá en permitir bajo determinadas condiciones y controles el ejercicio temporal del uso o aprovechamiento del agua mientras la administración concluye el procedimiento principal la relevancia de esta propuesta radica en que busca evitar que la lentitud administrativa produzca efectos perjudiciales sobre los administrados sin que ello implique desconocer la potestad de control sobre un recurso estratégico.

La discusión en entorno a la autorización provisional trasciende el ámbito de la gestión hídrica y se inserta en un debate más amplio relacionado con la modernización del Derecho Administrativo y la necesidad de fortalecer mecanismos que garanticen una administración pública eficiente razonable y orientada a la protección efectiva de los derechos en consecuencia el análisis de esta figura requiere examinar no solo su conveniencia práctica sino también su compatibilidad con los principios constitucionales y administrativos que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

La presente investigación tiene como objetivo analizar la viabilidad jurídica de la autorización provisional frente a la demora administrativa en los procedimientos de uso y aprovechamiento

del agua para ello se estudiarán los fundamentos constitucionales legales y doctrinarios relacionados con el derecho al agua la seguridad jurídica la buena administración y la tutela efectiva de los administrados Así mismo se examinarán experiencias comparadas y criterios jurídicos que permitan determinar si esta figura podría constituir una alternativa válida para equilibrar la protección del interés público con la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Objetivos de la investigación

Objetivo general:

- Determinar la pertinencia de la autorización provisional ante la demora administrativa en los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua

Objetivos específicos:

- Analizar el marco normativo que regula los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua en el Ecuador.
- Identificar los efectos jurídicos que genera la demora administrativa en los derechos de los administrados.
- Evaluar la viabilidad de la autorización provisional como mecanismo para garantizar la seguridad jurídica y la eficiencia administrativa.

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

1. Capítulo I: MARCO TEÓRICO DEL DERECHO AL AGUA Y SU REGULACIÓN EN ECUADOR

1.1. El agua como derecho humano y bien estratégico del Estado

Hablar del agua no es solo referirse a un recurso natural en realidad se trata de un elemento que sostiene la vida misma y que condiciona el desarrollo de cualquier sociedad sin acceso al agua otros derechos simplemente pierden sentido práctico por eso a nivel internacional se ha entendido que el agua no puede tratarse como un bien común cualquiera sino como un derecho humano esencial.

La Organización de las Naciones Unidas ha sido clara al reconocer el acceso al agua potable como un derecho indispensable para la vida digna esta visión cambia por completo la forma en que los estados deben administrar ya que no se trata únicamente de distribuir un recurso sino de garantizar condiciones mínimas de existencia.

La gestión del agua no se reduce únicamente a su reconocimiento como derecho ya que también implica una responsabilidad constante del Estado para asegurar que su acceso sea real y se distribuya de manera justa entre los distintos sectores de la sociedad esta situación se vuelve más compleja cuando existen intereses que entran en tensión como el consumo humano las actividades agrícolas o el uso industrial del recurso lo que obliga a la administración pública a tomar decisiones que no pueden basarse solo en criterios técnicos sino también en consideraciones jurídicas y sociales.

En la doctrina autores como Cassagne explican que ciertos bienes por su importancia estratégica requieren una regulación reforzada por parte del Estado justamente para evitar su uso desordenado o inequitativo en esta línea el agua entra dentro de esa categoría de bienes que no puede dejarse exclusivamente al libre mercado ni a la voluntad individual. (Cassagne, 2019)

1.2. Reconocimiento constitucional del derecho al agua en el Ecuador

En el caso ecuatoriano el cambio más importante se da con la Constitución del 2008 a partir de este texto constitucional el agua deja de ser vista únicamente como un recurso natural y pasa a ser reconocida expresamente como un derecho humano fundamental.

El artículo 12 de la Constitución establece que el acceso al agua es un derecho irrenunciable lo cual obliga al estado no solo a reconocerlo en el papel sino a garantizarlo en la práctica esto implica disponibilidad calidad y acceso continuo elementos que no pueden depender de la discrecionalidad administrativa. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Desde una perspectiva más crítica este reconocimiento constitucional también eleva el nivel de exigencia hacia la administración pública como señala Granja Galindo la constitucionalización del derecho al agua obliga a que la gestión pública sea más eficiente y respetuosa de la seguridad jurídica ya que se trata de un derecho directamente vinculado con la dignidad humana. (Granja Galindo, 2021)

Este reconocimiento constitucional también tiene efectos directos en la forma en que se estructuran las políticas públicas y los procedimientos administrativos relacionados con el agua en la práctica obliga a que las instituciones estatales no se limiten a una función meramente regulatoria, sino que adopten un rol activo en la garantía el acceso efectivo al recurso especialmente en aquellos sectores donde su ausencia puede generar situaciones de desigualdad o exclusión.

1.3. Régimen jurídico del agua en el ordenamiento ecuatoriano

El desarrollo normativo del derecho al agua en Ecuador se concreta principalmente en la Ley Orgánica de recursos hídricos usos y aprovechamiento del agua esta ley regula la forma en que el Estado autoriza controla y supervisa el uso del recurso hídrico.

En términos prácticos ninguna persona puede usar el agua de manera libre sin una autorización previa otorgada por la autoridad competente esto responde a la necesidad de evitar el uso descontrolado del recurso, pero al mismo tiempo genera una carga administrativa importante para el Estado.

Aquí surge un punto clave que sería importante en este trabajo: la existencia de procedimientos administrativos complejos que en muchos casos no se resuelven en tiempos razonables.

1.4. Principios de gestión de los recursos hídricos

El manejo del agua en el Ecuador se encuentra guiado por principios que buscan equilibrar dos ideas que no siempre son fáciles de armonizar: la protección del recurso y el acceso efectivo de las personas.

Entre estos principios destacan la sostenibilidad la prioridad del consumo humano la equidad y la eficiencia administrativa no se trata de simples enunciados sino de reglas que deberían orientar cada decisión de la administración pública.

Agustín gordillo explica que los principios del Derecho Administrativo no son decorativos son herramientas jurídicas que limitan el poder del Estado y protegen al administrado frente a posibles arbitrariedades en el caso del agua estos principios deberían garantizar que la gestión pública no se convierte en un obstáculo para el acceso al recurso.

1.5. Institucionalidad encargada de la administración del agua en el Ecuador

La administración del agua está a cargo de varias instituciones estatales la administración del agua está a cargo de varias instituciones estatales entre ellas la autoridad única del agua y la agencia de regulación y control del agua estas entidades tienen la responsabilidad de regular controlar y autorizar el uso del recurso hídrico.

En la práctica estas instituciones cumplen un rol técnico y jurídico muy importante ya que de sus decisiones depende el acceso de miles de personas al agua sin embargo también enfrentan una realidad compleja una alta carga administrativa procedimientos extensos y limitaciones operativas que terminan influyendo en la duración de los trámites.

Este punto es especialmente relevante porque conecta directamente con el problema central de este trabajo: “La demora administrativa en los procedimientos de autorización”.

2. Capítulo II: DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEMORA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. La administración pública y su deber de eficiencia

La administración pública no debería entenderse únicamente como una estructura burocrática encargada de tramitar solicitudes sino como un aparato estatal que existe para servir a los ciudadanos su razón de ser se justifica en la necesidad de materializar derechos y dar respuestas oportunas a las personas que acuden a ella.

En este sentido la eficiencia no es un ideal abstracto sino una obligación concreta del Estado cuando la administración deja de ser eficiente no solo se genera un problema interno de gestión, sino que se afectan directamente los derechos de los administrados especialmente cuando dependen de una decisión para poder desarrollar actividades económicas o sociales.

2.2. El procedimiento administrativo en Ecuador

El procedimiento administrativo cómo está regulado principalmente por el Código Orgánico Administrativo (COA), el cual establece las reglas que deben seguir las instituciones públicas al momento de tramitar solicitudes emitir actos administrativos y resolver peticiones ciudadanas.

Este procedimiento no es un simple trámite formal en realidad constituye la vía mediante la cual el estado ejerce su poder de madera controlada y respetando garantías mínimas para los ciudadanos cada etapa del procedimiento administrativo debería estar orientada a garantizar decisiones oportunas motivadas y ajustadas a derecho. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

Sin embargo, en la práctica no siempre se cumplen con estos estándares lo que genera uno de los problemas más frecuentes dentro del Derecho Administrativo ecuatoriano lo cual es la demora en la resolución de los procedimientos

2.3.La demora administrativa

La demora administrativa puede entenderse como el retraso injustificado en emisión de una decisión por parte de la administración pública dentro de un procedimiento ya iniciado no se trata únicamente de que un trámite tome tiempo si no de que exceda lo razonable a lo establecido en la normativa aplicable.

Las causas de esta demora suelen ser diversas, en algunos casos responden a la carga excesiva de trabajo en las instituciones públicas en otras a la falta de recursos humanos o técnicos y en ocasiones a deficiencias en la gestión interna de los procedimientos.

Más allá de sus causas lo realmente relevante son sus efectos jurídicos la demora administrativa genera incertidumbre afecta la seguridad jurídica y puede llegar a paralizar actividades económicas o productivas que dependan de una autorización estatal como ocurre en el caso del uso y aprovechamiento del agua.

2.4.Seguridad jurídica y protección de los administrados frente a la inactividad estatal

La seguridad jurídica constituye uno de los pilares del Estado constitucional de derechos injusticia implica que los ciudadanos deben tener certeza sobre las consecuencias jurídicas de sus actos y sobre el comportamiento de la administración pública.

Cuando existe demora administrativa esa certeza se debilita el ciudadano no sabe cuándo obtendrá respuesta ni en qué condiciones será resuelta su solicitud lo que genera una situación de vulnerabilidad frente al poder estatal. (Gordillo, 2017)

Cassagne señala que la seguridad jurídica no solo se refiere a la existencia de normas claras sino también a la necesidad de que la administración actúe de manera previsible y dentro de plazos razonables en consecuencia la inactividad administrativa puede ser tan problemática como una decisión arbitraria.

En definitiva, la seguridad jurídica no se limita a la existencia de reglas, sino que depende en gran medida de cómo éstas se aplican en la práctica cuando la administración no responde dentro de tiempo razonables el sistema pierde coherencia y el ciudadano queda expuesto a una incertidumbre que debilita la esencia misma del Estado de derecho.

2.5. Silencio administrativo y su relación con la demora en la administración pública

El silencio administrativo surge como una respuesta jurídica frente a la inacción del Estado su finalidad es evitar que la falta de pronunciamiento de la administración paralice indefinidamente los derechos de los ciudadanos.

El código orgánico administrativo regula esta figura estableciendo efectos positivos o negativos dependiendo del caso lo cual busca generar una especie de equilibrio entre la protección del administrado y el control de la administración.

Sin embargo, el silencio administrativo no siempre resuelve el problema de fondo en muchos casos la demora continúa afectando a la realidad práctica del ciudadano especialmente cuando se trata de actividades que requieren una autorización expresa para poder ejecutarse como ocurre en el ámbito del agua.

Un ejemplo claro se observa en el ámbito de las autorizaciones administrativas relacionadas con recursos estratégicos como el agua donde el intervención estatal es obligatoria y los procedimientos suelen ser técnicos y extensos en estos casos aunque el ordenamiento intenta evitar la paralización de derechos mediante el administrativo la ausencia de una decisión expresa puede seguir afectando el desarrollo de actividades económicas o sociales que dependen de dicha autorización en consecuencia más que resolver el fondo del problema el administrativo muchas veces funciona como un mecanismo de salida formal pero no necesariamente como una solución efectiva en la práctica cotidiana del administrado.

3. Capítulo III: AUTORIZACIÓN PROVISIONAL COMO MECANISMO JURÍDICO FRENTE A LA DEMORA ADMINISTRATIVA

3.1. La demora administrativa como vulneración de principios constitucionales

El ejercicio de la función administrativa dentro de un estado constitucional de derechos y justicia no puede reducirse al cumplimiento formal de los procedimientos previstos en la ley la actuación de la administración pública encuentra su fundamento en la Constitución y por tanto toda decisión actuación u omisión debe brindarse a garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas desde esta perspectiva la oportunidad con la que la administración resuelve la solicitud de sometidas a sus conocimientos constituye un elemento esencial para asegurar la eficacia de los derechos y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

En el caso de los procedimientos relacionados con el uso y aprovechamiento del agua la observancia de plazos razonables adquiere una importancia particular la autorización administrativa no representa únicamente un requisito formal para el desarrollo de determinadas actividades sino que constituye la condición necesaria para que personas naturales comunidades asociaciones o empresas puedan ejercer legítimamente actividades agrícolas pecuarias

industriales o de otra naturaleza que dependen del acceso del recurso hídrico en consecuencia cuando la administración de amor injustificadamente la emisión de una resolución los efectos de esa inactividad trascienden al ámbito procedimental y repercuten directamente en el ejercicio de los derechos constitucionales protegidos.

La Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado debe garantizar el goce efectivo de los derechos reconocidos en el texto constitucional y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos asimismo el artículo 82 reconoce el derecho a la seguridad jurídica principio que exige la existencia de normas claras públicas y previamente establecidas así como su aplicación por parte de las autoridades competentes la seguridad jurídica sin embargo no depende únicamente del contenido de la ley también exige que las instituciones públicas actúen con previsibilidad razonabilidad y dentro de los plazos que el propio ordenamiento jurídico establece evitando que la incertidumbre generada por la inactividad administrativa afecte las situaciones jurídicas de los administrados. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Desde esta perspectiva la demora administrativa puede convertirse en una forma indirecta de vulneración de la seguridad jurídica cuando una solicitud permanece sin resolución durante un tiempo excesivo el administrado desconoce cuál será la decisión estatal y mientras esa incertidumbre persiste ve limitado el ejercicio de actividades que dependen de la autorización correspondiente el problema por tanto no radica exclusivamente en el incumplimiento de un plazo procedimental si no las consecuencias jurídicas que esa demora produce sobre derechos de interés legítimos.

La doctrina contemporánea ha sostenido que la seguridad jurídica no se satisface únicamente mediante la existencia de normas previamente establecidas sino también a través de una

actuación administrativa eficiente y previsible en ese sentido granja Galindo sostiene que la seguridad jurídica constituye un principio rector de la actividad administrativa pues exige que las decisiones estatales sean adoptadas conforme al ordenamiento jurídico y dentro de parámetros que permitan a los ciudadanos confiar razonablemente en la actuación de la administración pública (Granja Galindo, 2021). Esta concepción resulta especialmente relevante en procedimientos cuya duración puede incidir directamente en el desarrollo de actividades económicas o en el ejercicio de derechos fundamentales.

Seguridad jurídica la demora administrativa compromete otro de los principios que orientan la Función Pública la buena administración aunque la Constitución ecuatoriana no reconoce expresamente este principio bajo esa denominación su contenido puede identificarse en diversas disposiciones constitucionales relacionadas con eficacia eficiencia calidad responsabilidad y transparencia de la administración pública a ello se suma el código orgánico administrativo que establece que las actuaciones administrativas deben desarrollarse observando principios orientados a garantizar un servicio público eficiente y respetuoso de los derechos de los administrados (Código Orgánico Administrativo, 2017).

La buena administración supone que el ciudadano tiene derecho a recibir una respuesta fundada motivada y emitida dentro de un tiempo razonable en consecuencia la demora injustificada deja de ser una simple deficiencia organizativa para convertirse en un problema jurídico susceptible de afectar la legitimidad de la actuación administrativa en un estado constitucional administración no solo está obligada a decidir conforme a derecho también debe hacerlo oportunamente pues la eficacia de los derechos de pene en gran medida de la oportunidad con la que las autoridades de ejercen sus competencias.

Otro principio constitucional que puede verse comprometido es el de la tutela judicial y administrativa efectiva aunque tradicionalmente este principio se relaciona con el acceso a la justicia su contenido también exige que las actuaciones de la administración pública permitan a los ciudadanos obtener una respuesta efectiva frente a las solicitudes formuladas un procedimiento que permanece indefinidamente pendiente de resolución termina vaciando de contenido el derecho cuya protección se pretende obtener mediante la actuación administrativa.

La Corte Constitucional del Ecuador señalado que la actuación de las autoridades públicas deberían darse a garantizar la efectividad de los derechos y evitar que las formalidades procedimentales se conviertan en obstáculos desproporcionados para su ejercicio en ese sentido ha sostenido que la administración pública debe desarrollar sus competencias observando criterios de razonabilidad proporcionalidad y respeto al contenido esencial de los derechos constitucionales particularmente cuando sus decisiones pueden incidir sobre derechos fundamentales (Ecuador, 2018).

Desde una perspectiva crítica resulta insuficiente afirmar que la demora administrativa constituye únicamente un incumplimiento de los plazos previstos en la ley sus efectos deben analizarse considerando el impacto real que producen sobre quienes dependen de una autorización administrativa para desarrollar actividades legítimo en materia de uso y aprovechamiento del agua el tiempo adquiere una dimensión especialmente relevante pues una decisión tardía puede traducirse en pérdidas económicas paralización de proyectos afectaciones a las producciones agrícolas e incluso limitaciones para satisfacer necesidades básicas vinculadas al acceso al recurso hídrico.

La verdadera dimensión jurídica el problema no reside únicamente en la existencia de retrasos administrativos si ello no excluye la necesidad de reflexionar sobre instrumentos jurídicos no

en la ausencia de mecanismos normativos que permitan evitar que dichas demoras produzcan consecuencias desproporcionadas sobre los administrados si bien la administración conserva la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos legales antes de autorizar el uso y aprovechamiento del agua ello no excluye la necesidad de reflexionar sobre instrumentos jurídicos que permitan equilibrar el interés público con la aplicación efectiva de los derechos de quienes espera una decisión estatal esta consideración constituye el punto de partida para analizar en los siguientes apartados la eventual viabilidad de una autorización provisional dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

3.2. Régimen jurídico del procedimiento administrativo en materia hídrica

La administración y gestión del agua en el Ecuador se desarrolla dentro de un régimen jurídico especial que responde a la naturaleza constitucional de este recurso al ser considerado un patrimonio estratégico de uso público y un derecho humano fundamental su utilización no depende exclusivamente de la voluntad de los particulares sino que requiere la intervención del Estado mediante procedimientos administrativos destinados a garantizar una distribución equitativa sostenible y acorde con el interés general.

El marco normativo aplicable a los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua está integrado principalmente por la Constitución de la República el código orgánico administrativo la Ley Orgánica de recursos hídricos usos y aprovechamiento del agua y su normativa reglamentaria estas disposiciones establecen que competencias de las autoridades administrativas los requisitos para acceder a una autorización los derechos y obligaciones de los administrados y las reglas que deben observarse durante la tramitación del procedimiento administrativo (Constitución de la República del Ecuador, 2008; Código Orgánico Administrativo, 2017; Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, 2014).

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

La Ley Orgánica de recursos hídricos atribuye al estado la competencia para regular el uso y aprovechamiento del agua mediante autorizaciones administrativas previamente otorgadas por la autoridad competente esta exigencia responde a la necesidad de garantizar que el aprovechamiento del recurso se realice conforme a criterios de sostenibilidad protección ambiental prioridad del consumo humano y preservación del interés público en consecuencia ninguna persona puede ejercer legítimamente un aprovechamiento privado del recurso hídrico sin haber obtenido previamente la autorización correspondiente.

Desde la perspectiva administrativa el otorgamiento de esta autorización constituye un procedimiento sujeto a las reglas generales previstas en el código orgánico administrativo esto significa que la autoridad competente debe verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley garantizar el derecho de participación del administrado motivar adecuadamente su decisión y resolver dentro de los plazos previstos por el ordenamiento jurídico la existencia de un procedimiento reglado responde al principio de legalidad que obliga a la administración a ejercer sus competencias únicamente en los términos autorizados por la Constitución y la ley.

No obstante la complejidad técnica que caracteriza a los procedimientos relacionados con el uso y aprovechamiento del agua suele requerir la intervención de distintas unidades administrativas y la elaboración de informes especializados en muchos casos resulta necesario realizar inspecciones técnicas verificar la disponibilidad del recurso analizar posibles afectaciones ambientales llevar a la compatibilidad del uso solicitado con la planificación hídrica insistente estas actuaciones buscan asegurar una decisión técnica de fundamentada sin embargo también pueden prolongar considerablemente la duración del procedimiento cuando no existe una adecuada coordinación institucional o cuando la carga administrativa supera la capacidad operativa de la autoridad competente.

En este punto surge uno de los principales desafíos del régimen jurídico vigente si bien la normativa reconoce la obligación de tramitar y resolver los procedimientos administrativos observando los principios de celeridad eficacia y eficiencia en la práctica no siempre existen mecanismos que permiten garantizar el cumplimiento efectivo de dichos principios como consecuencia el administrado puede permanecer durante un tiempo prolongado a la espera de una decisión definitiva aun cuando haya cumplido oportunamente con todos los requisitos exigidos por la legislación aplicable.

Esta situación evidencia que el procedimiento administrativo no solo debe analizarse desde una estructura formal sino también es de su capacidad para satisfacer los fines que justifican su existencia la finalidad de la actuación de ministra no consiste únicamente en controlar el acceso al uso y aprovechamiento del agua sino también adoptar decisiones oportunas que permitan conciliar la protección del recurso con el ejercicio legítimo de los derechos de los administrados cuando el procedimiento pierde esa capacidad y la duración del trámite se convierte en un obstáculo para el ejercicio de derechos la eficacia del propio sistema administrativo comienza a verse comprometida.

Desde un enfoque jurídico conviene diferenciar la complejidad propia de determinados procedimientos de la demora administrativa injustificada no todo procedimiento extenso constituye una vulneración de derechos especialmente cuando la naturaleza técnica del asunto exige actuaciones adicionales para garantizar una decisión adecuada sin embargo cuando el retraso obedece a deficiencias organizativas acumulación de expedientes falta de recursos institucionales o inactividad de la administración la demora deja de responder a una necesidad técnica y pasa a convertirse en un problema jurídico susceptible de afectar a principios constitucionales como la seguridad jurídica la buena administración y el plazo razonable.

El régimen jurídico ecuatoriano contiene una regulación suficiente respecto del procedimiento para otorgar autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua sin embargo presenta una limitación importante frente a los efectos que produce la demora administrativa la normativa establece como debe tramitarse el procedimiento y cuáles son las competencias de la administración pero no prevé mecanismos específicos que permita proteger al administrado cuando la resolución definitiva excede un plazo razonable sin que exista una causa mente justifica este vacío constituye 1 de los elementos centrales que justifican el análisis de la autorización provisional como una posible alternativa jurídica dentro del marco constitucional y administrativo ecuatoriano.

En consecuencia el estudio del régimen jurídico aplicable demuestra que la discusión no gira exclusivamente en torno a la existencia de controles administrativos sobre recurso hídrico sino también la necesidad de garantizar que dichos controles sean ejercidos con eficiencia proporcionalidad y dentro de un tiempo compatible con la protección efectiva de los derechos de los administrados.

3.3. El silencio administrativo y su aplicación en los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua

El silencio administrativo constituye una institución propia del Derecho Administrativo que busque evitar que la inactividad de la administración pública indefinidamente a los ciudadanos de una respuesta frente a las solicitudes que presentan su finalidad consiste en otorgar consecuencias jurídicas de la falta de pronunciamiento de la autoridad competente dentro del plazo establecido por la ley fortaleciendo con ello la seguridad jurídica y el derecho de los administrados a obtener una decisión administrativa.

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano el silencio administrativo se encuentra regulado por el código orgánico administrativo cuerpo normativo que establece las reglas generales aplicables a los procedimientos administrativos desarrollados por las entidades que integran la administración pública esta regulación responde a la necesidad de impedir que la ausencia de una resolución administrativa genere situaciones de incertidumbre indefinida para quienes han promovido un procedimiento conforme a derecho (Código Orgánico Administrativo, 2017)

La incorporación del silencio administrativo dentro del régimen jurídico ecuatoriano representa un avance importante en la protección de los administrados pues constituye un mecanismo destinado a incentivar que las autoridades públicas ejerzan oportunamente las competencias que les han sido atribuidas en un estado constitucional de derechos y justicia la administración no puede permanecer indefinidamente inactiva frente a las solicitudes formuladas por los ciudadanos ya que dicho misión compromete principios como la seguridad jurídica la eficacia administrativa y la tutela efectiva.

No obstante, la aplicación del silencio administrativo no puede analizarse de manera aislada ni asumirse como una solución automática frente a toda demora administrativa. El propio ordenamiento jurídico establece que sus efectos dependen de la naturaleza del procedimiento de la existencia de disposiciones legales especiales y de los intereses públicos comprometidos en cada caso. Esta razón resulta indispensable examinar si esta institución puede operar en procedimientos relacionados con el uso y aprovechamiento del agua considerándoles especial protección constitucional que recibe este recurso.

El agua constituye un patrimonio estratégico nacional y un recurso natural cuyo aprovechamiento se encuentra sometido a un régimen especial de autorización administrativa la Constitución reconoce la obligación del Estado de garantizar su gestión sostenible priorizar

el consumo humano y preservar el interés colectivo sobre cualquier forma de aprovechamiento particular (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esta característica diferencia a los procedimientos hídricos de otros trámites administrativos de naturaleza patrimonial o económica pues las decisiones adoptadas por la administración pueden generar efectos permanentes sobre un recurso cuya protección trasciende el interés individual del solicitante.

Precisamente por esta razón el análisis del silencio administrativo en materia hídrica exige una interpretación particularmente cuidadosa. La ausencia de una resolución administrativa no puede entenderse automáticamente como una autorización para el uso o aprovechamiento del agua cuando la legislación especial exige una valoración técnica previa sobre la disponibilidad del recurso, la existencia de derechos preexistentes, los posibles impactos ambientales y la compatibilidad del uso solicitado con la planificación hídrica nacional. Estos elementos evidencian que el interés público comprometido en este tipo de procedimientos limita la posibilidad de atribuir efectos automáticos a la inactividad administrativa.

Desde esta perspectiva el silencio administrativo, no elimina el problema que origina la presente investigación. Aunque constituye un mecanismo orientado a combatir la inactividad administrativa, no ofrece una respuesta específica frente aquellos procedimientos en los que la naturaleza del recurso exige un control previo por parte de la administración. La protección constitucional del agua impide que la simple expiración de un plazco produzca, por si sola, una habilitación para ejercer actividades de uso o aprovechamiento sin que exista una valoración técnica y jurídica realizada por la autoridad competente.

Esto revela una diferencia sustancial entre el silencio administrativo y la autorización provisional propuesta en esta investigación. Mientras el primero constituye una consecuencia jurídica derivada de la falta de pronunciamiento de la administración jurídica derivada de la

falta de pronunciamiento de la administración, la segunda partiría necesariamente de una actuación expresa de la autoridad competente, emitida bajo condiciones previamente determinadas por la ley sujeta a controles técnicos, temporales y administrativos que garanticen la protección del recurso hídrico y del interés público.

3.4. Derecho comparado

El estudio del derecho comparado constituye una herramienta de especial utilidad para el análisis de instituciones jurídicas cuya regulación aun no ha sido desarrollada expresamente en un determinado ordenamiento. Su finalidad no consiste en trasladar de manera automática soluciones adoptadas por otros Estados, sino en identificar experiencias normativas que permitan valorar alternativas compatibles con los principios y características del sistema jurídico nacional. En consecuencia, el análisis comparado adquiere relevancia dentro de la presente investigación al examinar como distintos ordenamientos han enfrentado los efectos que produce la demora administrativa en procedimientos sometidos a autorización estatal.

En diversos países europeos, el Derecho Administrativo ha evolucionado hacia modelos que procuran equilibrar la protección del interés público con la garantía de los derechos de los administrados esta evolución responde el reconocimiento de que la administración pública no solo debe ejercer funciones de control si no tenía actuar con eficacia, y dentro de plazos razonables evitando que la duración de los procedimientos genere afectaciones innecesarias para quienes dependen de una decisión administrativa.

en España el procedimiento administrativo común se encuentra regulado por al Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, norma que incorpora principios dirigidos a garantizar una actuación administrativa eficaz y una resolución expresa dentro de los plazos legales establecidos. Asimismo regula el administrativo

como un mecanismo destinado a proteger al administrado frente a la inactividad de la administración aunque establece excepciones con el interés general o la protección de bienes públicos exige una decisión expresa de la autoridad competente este modelo evidencia que la respuesta frente a la demora administrativa no siempre consiste en atribuir efectos automáticos al silencio de la administración sino en diseñar mecanismos compatibles con la naturaleza del procedimiento y los intereses jurídicos comprometidos.

Por su parte el ordenamiento jurídico francés reconoce el principio según la cual la administración tiene el deber de resolver las solicitudes presentadas por los ciudadanos dentro de un plazo determinado a partir de la ley Nro. 2013-1005, orientada a simplificar las relaciones entre la administración y los ciudadanos se fortaleció el régimen de silencio administrativo estableciendo como regla general que el silencio puede producir determinados efectos jurídicos sin perjuicio de las numerosas excepciones previstas para materias vinculadas con el interés público la protección ambiental o la gestión de recursos estratégicos esta regulación demuestra que incluso en sistemas donde el silencio administrativo produce consecuencias favorables para el administrado el legislador mantiene restricciones cuando la decisión administrativa involucra bienes cuya protección exige un control previo.

En Alemania el derecho administrativo se caracteriza por un estricto respeto al principio de legalidad y por el fortalecimiento de la seguridad jurídica dentro de los procedimientos administrativos la ley federal de procedimientos administrativos desarrolla principios relacionados con la motivación de las decisiones la protección de la confianza legítima y el respeto por los derechos de los administrados durante el desarrollo del procedimiento aunque normativa alemana no contempla una autorización provisional alcance general para todos los procedimientos administrativos sí prevé mecanismos específicos de determinados sectores regulados permiten adoptar decisiones temporales o medidas provisionales cuando ello resulta

necesario para evitar perjuicios graves mientras se resuelve el procedimiento principal estas medidas siempre se encuentran sujetas a control administrativo y una habilitación legal expresa.

El examen de estas experiencias permiten advertir un elemento común la preocupación por evitar que la demora administrativa produzca consecuencias desproporcionadas sobre los ciudadanos sin comprometer la protección del interés público los mecanismos adoptados varían según la estructura jurídica de cada estado pero todos parten de una idea compartida la eficacia de la administración también se mide por su capacidad para ofrecer respuestas oportunas y compatibles con la protección de los derechos.

No obstante estas experiencias no pueden incorporarse al ordenamiento jurídico ecuatoriano mediante una simple analogía el agua posee en Ecuador un régimen constitucional particularmente reforzado al ser reconocida como un derecho fundamental humano y como un patrimonio estratégico nacional estas circunstancias exigen que cualquier mecanismo orientado a reducir los efectos de la demora administrativa respete las competencias de la autoridad hídrica la prioridad del consumo humano la gestión sostenible del recurso y el principio de juridicidad que rige toda actuación administrativa.

El principal aporte del derecho comparado no radica en la existencia de una figura idéntica de a la autorización provisional propuesta en esta investigación sino en demostrar que los ordenamientos administrativos modernos han evolucionados en mecanismos que buscan compatibilizar la protección del interés general con la necesidad de evitar que la duración de los procedimientos administrativos produzca afectaciones innecesarias a los administrados esta tendencia ofrece elementos de reflexión que podrían ser considerados por el legislador ecuatoriano al momento de evaluar eventuales reformas dirigidas a fortalecer la eficiencia administrativa sin menoscabar la protección del recurso hídrico.

En consecuencia el derecho comparado permite concluir que la búsqueda de soluciones frente a la demora administrativa constituye una preocupación compartida por diversos sistemas jurídicos sin embargo cualquier propuesta orientada a incorporar una autorización provisional en el Ecuador deberá construirse a partir de las particularidades del régimen constitucional ecuatoriano y no mediante la reproducción automática de modelos extranjeros garantizando siempre el equilibrio entre la protección del interés público y el respeto de los derechos a los mismos de los administrados.

3.5. Fundamento jurídico de la autorización provisional en el ordenamiento ecuatoriano

La posibilidad de incorporar una autorización provisional dentro de los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua exige un análisis que trascienda la conveniencia administrativa y se centre en el marco jurídico vigente la discusión no consiste en determinar si una medida de esa naturaleza resultaría útil para reducir los efectos de la demora administrativa sino en establecerse el ordenamiento jurídico ecuatoriano ofrece fundamentos suficientes que permitan justificar su incorporación sin contravenir los principios que rigen la actuación de la administración pública.

La constitución de la República del Ecuador configura un modelo de estado en el que la actividad administrativa debe orientarse a garantizar la plena eficacia de los derechos reconocidos a las personas este mandato implica que la administración no sólo está obligada a ejercer las competencias que la ley le atribuye sino también a hacerlo de manera eficiente motivada y dentro de un plazo razonable la protección efectiva de los derechos constitucionales pierde contenido cuando las decisiones administrativas se retrasan de forma injustificada especialmente si dicha demora impide el ejercicio de actividades cuya realización depende de una autorización estatal (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Desde esta perspectiva la eventual incorporación de una autorización provisional encuentra un primer sustento en los principios constitucionales que orientan la actuación administrativa la seguridad jurídica exige que las personas puedan prever razonablemente las consecuencias de las actuaciones del estado mientras que los principios de eficiencia eficacia y buena administración imponen a las autoridades del deber de gestionar los procedimientos de manera que la protección del interés público no se traduzca en cargas desproporcionadas para los administrados.

Sin embargo estos principios no pueden interpretarse de manera aislada la gestión del agua posee un régimen constitucional reforzado derivado de su reconocimiento como derecho humano fundamental patrimonio estratégico nacional y elemento indispensable para garantizar otros derechos constitucionales por ello toda decisión relacionada con el uso y aprovechamiento del recurso debe responder a criterios técnicos ambientales y jurídicos que aseguren su utilización sostenible y prioricen el interés colectivo sobre cualquier interés particular.

Estas características obligan a diferenciar la autorización provisional de otras instituciones propias del derecho administrativo la propuesta desarrollada en esta investigación no pretende anticipar el otorgamiento definitivo del derecho de uso y aprovechamiento del agua ni sustituir el procedimiento administrativo previsto por la legislación vigente su finalidad consistiría en permitir bajo condiciones previamente determinadas por la ley el ejercicio temporal de determinadas actividades mientras la administración concluye en el análisis integral de la solicitud presentada.

En consecuencia, la autorización provisional debería entenderse como una medida excepcional temporal y condicionada excepcional porque únicamente procedería cuando el administrado haya demostrado el cumplimiento de los requisitos esenciales establecidos por la normativa y

la demora administrativa no le sea imputable. Temporal porque su vigencia estaría limitada al tiempo estrictamente necesario para que la administración adopte una resolución definitiva. Condicionada porque su otorgamiento dependería de controles técnicos ambientales y administrativos que permitan proteger el recurso hídrico y evitar afectaciones al interés público.

Desde el punto de vista jurídico esta propuesta encuentra respaldo en la obligación estatal de garantizar la efectividad de los derechos y de desarrollar procedimientos administrativos compatibles con los principios de proporcionalidad y razonabilidad. La corte constitucional ha sostenido que las actuaciones de la administración pública deben orientarse a garantizar la eficacia material de los derechos constitucionales evitando que formalidades o actuaciones desproporcionadas impidan su ejercicio efectivo. (Ecuador, 2018)

no obstante resulta igualmente importante reconocer que el principio de juridicidad impide a la administración crear nuevas formas de habilitación administrativa únicamente mediante criterios de oportunidad o conveniencia las autorizaciones relacionadas con el uso y aprovechamiento del agua producen efectos jurídicos sobre un recurso estratégico del estado y por tanto deben encontrarse expresamente reguladas por el ordenamiento jurídico en consecuencia la autorización provisional no puede surgir como una práctica administrativa ni como una interpretación extensiva de las competencias actualmente atribuidas a la autoridad hídrica.

El fundamento jurídico de esta propuesta debe construirse sobre una doble premisa la primera consiste en reconocer que el ordenamiento constitucional ecuatoriano impone a la administración el deber de proteger de manera efectiva los derechos de los administrados frente a la demora injustificada la segunda exige admitir que esa protección no puede alcanzarse mediante actuaciones administrativas carentes de respaldo legal. Ambas premisas son

complementarias y permiten sostener que la eventual incorporación de una autorización provisional requiere un fundamento normativo expreso que delimite con precisión sus requisitos alcance duración mecanismo de control causas de revocatoria y efectos jurídicos.

Desde esta perspectiva la incorporación de esta figura no representaría una flexibilización del régimen de protección del agua ni una disminución de las competencias estatales sobre un recurso estratégico. Por el contrario, permitiría fortalecer la seguridad jurídica al establecer reglas claras para aquellos supuestos excepcionales en los que la demora administrativa, sin causa atribuible al administrado, pueda generar consecuencias desproporcionadas sobre el ejercicio de derechos legítimos.

3.6. Compatibilidad de la autorización provisional con el principio de juridicidad

Toda propuesta orientada a incorporar una autorización provisional dentro de los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua debe analizarse a la luz del principio de juridicidad, uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo contemporáneo. Este principio determina que la actuación de la administración pública únicamente puede desarrollarse dentro del marco de las competencias que le han sido atribuidas por la Constitución y la ley, impidiendo que las autoridades ejerzan protestades que no hayan sido previamente reconocidas por el ordenamiento jurídico.

En el caso ecuatoriano, el principio de juridicidad constituye una garantía tanto para la administración como para los administrados. Por un lado, limita el ejercicio del poder público, evitando actuaciones arbitrarias o discrecionales que carezcan de respaldo normativo; por otro, ofrece certeza a los ciudadanos respecto de las competencias, procedimientos y decisiones que puedan adoptar las instituciones estatales. En consecuencia, cualquier mecanismo relacionado

con el otorgamiento de autorizaciones para el uso y aprovechamiento del agua debe encontrar fundamento en una disposición jurídica expresa que habilite su aplicación.

Esta exigencia adquiere especial relevancia cuando se trata de un recurso que la Constitución reconoce como patrimonio estratégico nacional y cuyo aprovechamiento se encuentra sometido a un régimen jurídico especial. Las autorizaciones administrativas en materia hídrica no constituyen simples actos de gestión interna, sino decisiones que inciden directamente sobre un bien de interés público cuya administración corresponde al Estado. Por ello, la autoridad competente no puede crear nuevas modalidades de autorización únicamente sobre la base de criterios de oportunidad, eficiencia o conveniencia administrativa.

Desde esta perspectiva, la propuesta de una autorización provisional debe diferenciarse claramente de una actuación discrecional de la administración. El propósito de esta investigación no consiste en sostener que la autoridad hídrica pueda otorgar autorizaciones provisionales mediante una interpretación amplia de sus competenticas actuales. Una conclusión de esa naturaleza desconocería el principio de juridicidad y generaría inseguridad jurídica tanto para la administración como para los administrados.

El análisis debe orientarse hacia una cuestión distinta: determinar si el ordenamiento jurídico ecuatoriano admite la incorporación de una autorización provisional mediante un desarrollo normativo que respete el marco constitucional vigente. La respuesta resulta afirmativa, siempre que dicha figura sea creada a través de los mecanismos jurídicos previstos por el propio sistema normativo y establezca con precisión los supuestos en los que procedería, las condiciones para su otorgamiento, su duración, los mecanismos de control y las causas que justificarían su terminación o revocatoria.

En este contexto, la eventual regulación de una autorización provisional no implicaría sustituir el procedimiento administrativo ni anticipar el otorgamiento definitivo del derecho de uso y aprovechamiento del agua. Por el contrario, se trataría de una institución jurídica excepcional destinada a atender aquellos casaos en los que, a la demora administrativa, no atribuible al solicitante, produzca una afectación desproporcionada al ejercicio de derechos o al desarrollo de actividades legitimas. La naturaleza temporal y condicionada de esta medida permitirá mantener intactas las facultades de control de la administración, sin comprometer la protección del recurso hídrico.

En consecuencia, la autorización provisional resulta compatible con el principio de juridicidad únicamente cuando su creación y aplicación se encuentre expresamente previstas por la ley. Bajo estas condiciones, esta figura podría convertirse en un instrumento capaz de reducir los efectos negativos de la demora administrativa sin afectar el régimen constitucional de protección del agua ni las potestades de control que corresponden al Estado.

3.7. Propuesta jurídica

El análisis desarrollado a lo largo de la presente investigación permite concluir que la demora administrativa en los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua constituye una problemática que trasciende el ámbito operativo de la administración pública. Sus efectos repercuten directamente sobre la seguridad jurídica, eficacia administrativa y el ejercicio efectivo de derechos por parte de quienes dependen de una autorización estatal para desarrollar actividades lícitas. En este contexto, resulta necesario plantear una propuesta que permita atender esta realidad sin afecta el régimen constitucional de protección del recurso hídrico.

La propuesta formulada en esta investigación consiste en incorporar, dentro del régimen jurídico aplicable al uso y aprovechamiento del agua, una figura de autorización provisional de

carácter excepcional, temporal y condicionada. Su finalidad no sería reemplazar la autorización definitiva previstas por la legislación vigente, sino ofrecer una respuesta jurídica frente a aquellos casos en los que la demora administrativa, no imputable al solicitante, produzca consecuencias desproporcionadas que puedan afectar derechos o actividades legítimamente desarrolladas.

Desde la perspectiva del autor, la creación de esta figura debería realizarse mediante una reforma a la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua o, en su caso, a través de una disposición expresa incorporada dentro de su normativa reglamentaria cuando el legislador establezca previamente a la habilitación correspondiente. Esta regulación permitiría delimitar con precisión los requisitos, el procedimiento, las condiciones de otorgamiento y los mecanismos de control aplicables, evitando interpretaciones discrecionales por parte de la administración pública.

Para garantizar su compatibilidad con el principio de juridicidad, la autorización provisional únicamente debería proceder cuando concurra de manera simultánea determinadas condiciones objetivas. En primer lugar, el administrado deberá haber presentado una solicitud completa y cumplir con todos los requisitos previstos por la normativa vigente. En segundo lugar, la demora administrativa no podrá ser atribuible al solicitante. En tercer lugar, deberán existir informes técnicos preliminares que permitan concluir que el otorgamiento temporal de la autorización no genera riesgos para la disponibilidad del recurso, para el ambiente, ni para derechos previamente reconocidos a terceros. Finalmente, la autoridad competente deberá emitir un acto administrativo motivado que justifique expresamente la necesidad de conceder la autorización provisional.

La naturaleza de esta autorización exige que sus efectos sean estrictamente temporales. En consecuencia, su vigencia debería mantenerse únicamente mientras la administración resuelve el procedimiento principal o hasta que desaparezcan las circunstancias que justificaron su otorgamiento. Asimismo, la autoridad competente deberá conservar en todo momento la facultad de suspender o revocar la autorización cuando se determine el incumplimiento de las condiciones impuestas, la existencia de la información falsa o la aparición de circunstancias que comprometan la protección del recurso hídrico o el interés público.

La regulación propuesta también debería incorporar mecanismos de control y seguimiento que permitan verificar el cumplimiento permanente de las obligaciones asumidas por el beneficiario. La autorización provisional no puede convertirse en una vía para eludir los controles administrativos previstos por la legislación hídrica. Por el contrario, su aplicación debe reforzar el deber de supervisión de la administración pública y asegurar que el uso temporal del recurso se mantenga dentro de los límites autorizados.

Desde una perspectiva constitucional, esta propuesta busca armonizar principios que deben coexistir dentro del Estado constitucional de derechos y justicia. La protección del agua como patrimonio estratégico nacional exige que la administración conserve amplias facultades de regulación y control; sin embargo, esas potestades también deben ejercerse de manera compatible con la seguridad jurídica, la buena administración, la proporcionalidad y la tutela efectiva de los derechos de los administrados. La autorización provisional pretende precisamente contribuir a ese equilibrio, evitando que la demora administrativa se traduzca en una afectación injustificada para quienes han actuado conforme al ordenamiento jurídico.

En criterio del investigador, la incorporación de esta figura no representa una flexibilización del régimen de protección del agua ni una disminución de las competencias estatales sobre un

recurso estratégico. Por el contrario, constituye una propuesta orientada a fortalecer la legitimidad de la actuación administrativa mediante procedimientos más eficientes y compatibles con las exigencias del Estado constitucional. Una administración pública que resuelve oportunamente o que cuenta con mecanismos jurídicos para mitigar los efectos de sus demoras genera mayor confianza institucional y fortalece la seguridad jurídica de los ciudadanos.

No obstante, la implementación de esta propuesta requiere un proceso de análisis legislativo que permita valorar sus implicaciones técnicas, ambientales, económicas y jurídicas. La regulación de una autorización provisional debe construirse sobre criterios objetivos, respetando la prioridad constitucional del consumo humano, la gestión integrada de los recursos hídricos y las competencias de la autoridad nacional del agua. Solo una regulación cuidadosamente diseñada permitirá evitar riesgos de arbitrariedad y garantizar que esta figura responda verdaderamente al interés público.

Como aporte de la presente investigación, se considera que la autorización provisional constituye una alternativa jurídicamente viable para enfrentar los efectos de la demora administrativa, siempre que su creación se realice mediante una habilitación normativa expresa y bajo un régimen de aplicación excepcional. Esta propuesta no pretende sustituir el procedimiento ordinario ni limitar las facultades de control de la administración, sino complementar el sistema vigente con un mecanismo que permita proteger simultáneamente el interés general y los derechos de los administrados.

En definitiva, el fortalecimiento del Derecho Administrativo no depende únicamente del establecimiento de mayores controles sobre la actuación de los particulares, sino también de la capacidad del Estado para responder de manera eficiente, razonable y jurídicamente segura a

las necesidades de quienes acuden a la administración pública. Bajo esa premisa, la incorporación de una autorización provisional representa una oportunidad para avanzar hacia un modelo de gestión pública más equilibrado, donde la protección del recurso hídrico y la garantía de los derechos fundamentales dejen de concebirse como objetivos contrapuestos y pasen a integrarse dentro de una misma finalidad constitucional.

Conclusiones

El agua al ser un derecho fundamental y a la vez un recurso estratégico del Estado ecuatoriano exige una administración que no solo sea normativa sino también eficiente en la práctica ya que cualquier retraso en su gestión impacta directamente en derechos esenciales de las personas.

La demora administrativa en los procedimientos de uso y aprovechamiento del agua no es un simple problema burocrático sino una afectación real a la seguridad jurídica de los administrados quienes quedan en una situación de incertidumbre mientras espera una decisión estatal que no llega en un tiempo razonable.

El principio de celeridad administrativa, aunque reconocido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano no siempre se materializa de forma efectiva lo que evidencia una brecha entre la norma y la realidad institucional en la gestión del recurso hídrico.

La autorización provisional surge como una respuesta jurídica razonable frente a la inactividad administrativa ya que permite evitar que la demora del Estado paralice actividades legítimas que dependan del acceso al agua sin eliminar el control ni la competencia de la autoridad.

La incorporación de mecanismos como la autorización provisional permitiría fortalecer el equilibrio entre el interés público y la protección de los derechos de los administrados siempre que su aplicación sea excepcional regulada y sujeta a controles que garanticen la sostenibilidad del agua.

Recomendaciones

Se recomienda que las instituciones encargadas de la gestión del agua en el Ecuador optimicen sus procedimientos administrativos reduciendo los tiempos de respuesta a fin de garantizar el cumplimiento efectivo del principio de celeridad y evitar que la demora afecte derechos de los administrados.

Es pertinente que el legislador evalúe la incorporación de la autorización provisional dentro del marco jurídico ecuatoriano estableciendo parámetros claros que permitan su aplicación excepcional sin comprometer el control estatal ni la sostenibilidad del recurso hídrico.

Se sugiere fortalecer la gestión administrativa mediante capacitación continua a los servidores públicos responsables de los trámites de uso y aprovechamiento del agua con el propósito de mejorar la eficiencia institucional y garantizar una administración más oportuna y respetuosa de los derechos ciudadanos.

Bibliografía

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial 449, 2008.

ECUADOR, Asamblea Nacional, Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial Suplemento 31, 2017.

ECUADOR, Asamblea Nacional, Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, Registro Oficial Suplemento 305, 2014.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia No. 001-18-SIN-CC, Quito, 2018.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia No. 020-12-SIN-CC, Quito, 2012.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Resolución A/RES/64/292, 2010, Derecho humano al agua.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), Guidelines for Drinking-water Quality, Geneva, 2017.

CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2019.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017.

DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2018.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo, Madrid, Iustel, 2016.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, Derecho Administrativo I, Madrid, Marcial Pons, 2015.

BREWER-CARÍAS, Allan, Derecho Administrativo, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

PAREJO ALFONSO, Luciano, Derecho Administrativo General, Madrid, 2017.

AGUILAR VALDEZ, Oscar, "El principio de buena administración", Revista Iberoamericana de Derecho Público, 2020.

GRANJA GALINDO, Nicolás, "La seguridad jurídica como principio de la administración pública en Ecuador", Revista Foro, No. 35, 2021.

ZAVALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo Ecuatoriano, Quito, 2019.

PONCE MARTÍNEZ, Alejandro, "El procedimiento administrativo en el Ecuador", Iuris Dictio, Universidad San Francisco de Quito, 2020.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Thomson Civitas, 2018.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, Manual de Derecho Administrativo, Madrid, 2019.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, Derecho Administrativo, Madrid, Tecnos, 2020.

ARROYO, Carlos, "El agua como derecho humano en el constitucionalismo latinoamericano", Revista Latinoamericana de Derecho, 2021.

AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL AGUA (ARCA), Informes institucionales, Ecuador, 2023.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA DEL ECUADOR, Política Nacional del Agua, Quito, 2022.

BANCO MUNDIAL, Water Governance in Latin America, Washington D.C., 2020.

AUTORIZACIÓN PROVISIONAL ANTE LA DEMORA ADMINISTRATIVA EN PROCEDIMIENTOS DE USO Y APROVECHAMIENTO DEL AGUA