

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2008  
PLAN DE ESTUDIOS 1993 REFORMADO



LOS MECANISMOS IMPLEMENTADOS POR LA DEFENSORIA DEL  
CONSUMIDOR PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS  
FRENTE AL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LA  
ADMINISTRACION NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS.

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO Y TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

PRESENTAN:

DANILO JOSUÉ DÍAZ ZEPEDA.  
YOSELIN CAROLINA MEJIA QUIJADA.  
VILMA IVETTE RIVERA RAMOS.

DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO  
LIC. JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, MARZO DE 2009

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MASTER RUFINO ANTONIO QUEZADA SÁNCHEZ  
RECTOR

MASTER MIGUEL ÁNGEL PÉREZ RAMOS  
VICERECTOR ACADÉMICO

MASTER OSCAR NOE NAVARRETE ROMERO  
VICERECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO DOUGLAS VLADIMIR ALFARO CHÁVEZ  
SECRETARIO GENERAL

DOCTOR RENÉ MADECADEL PERLA JIMÉNEZ  
FISCAL GENERAL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

DOCTOR JOSÉ HUMBERTO MORALES  
DECANO

LICENCIADO OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS  
VICEDECANO

LICENCIADO FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ  
SECRETARIO

LICENCIADA BERTHA ALICIA HERNÁNDEZ AGUILA  
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

LICENCIADO JESÚS ERNESTO PEÑA MARTÍNEZ  
DOCENTE DIRECTOR DE SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

## **AGRADECIMIENTOS**

“Confía en el Señor con todo el corazón, y no te fíes de tu propia sabiduría.  
En cualquiera cosa que hagas, tenlo presente: él aplanará tus caminos. No te  
creas el más sabio: ten el temor de Yavé y mantente alejado del mal”

Pro 3, 5-7

A Dios Todopoderoso, por ser nuestro amigo y fortaleza, por darnos todo lo que tenemos y no dejarnos caer nunca, gracias te damos de todo corazón por llevarnos de tu mano siempre.

A nuestros padres, por ser los mejores y estar con nosotros incondicionalmente, gracias porque sin que ellos y sus enseñanzas no estuviéramos aquí ni hubiésemos alcanzado este gran logro.

A todos nuestros amigos pasados y presentes. Pasados porque nos ayudaron a crecer y madurar como persona y presentes por estar siempre con nosotros apoyándonos en todo.

A los protagonistas de este proyecto Danilo Josué Díaz Zepeda, Vilma Ivette Rivera Ramos y Yoselin Carolina Mejía Quijada, en quienes más que un equipo de trabajo nos descubrimos verdaderos amigos y compartimos la alegría de cumplir con este sueño de convertirnos en Licenciad@s en Ciencias Jurídicas.

Al Licenciado Jesús Ernesto Peña Martínez por asesorarnos a lo largo de esta tesis, gracias por compartir su conocimiento con nosotros.

Y a todas aquellas personas que de una u otra manera colaboraron en la realización de este trabajo, hacemos extensivo el más sincero agradecimiento.

Yoselin, Ivette y Danilo.

De manera especial, en memoria de mi abuelo, porque ha sido la mayor de las bendiciones y parte de mi formación fue y ha sido gracias a él, por sus consejos, educación, apoyo, comprensión, confianza y sobre todo amor, tengo la convicción que desde el cielo ha estado conmigo en estos últimos días de esfuerzo para alcanzar esta meta y seguirá estando presente en todos los logros que Dios me permita obtener, pues su legado permanecerá siempre en mi diario vivir y en mi corazón.. Gracias Papito...

Ivette.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO 1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS..... 1	
1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	1
1.1.1. Noción.....	1
1.1.2. Definición. ....	2
1.1.3. Función De La Administración Pública. ....	3
1.2.1. Centralización, Descentralización Y Desconcentración. ....	4
1.3. Instituciones Autónomas.....	6
1.3.1. Clasificación.....	6
1.3.3. Finalidad. ....	7
1.4. DERECHO ADMINISTRATIVO.....	8
1.4.1. Definición. ....	8
1.4.2. Características. ....	9
1.5. SERVICIOS PÚBLICOS. ....	10
1.5.1. Criterios. ....	10
1.5.2. Definición. ....	11
1.5.3. Elementos De La Definición.....	11
1.5.4. Características. ....	13
1.5.5. Retribución De Los Servicios Públicos. ....	16
1.5.6. Clasificación De Los Servicios Públicos. ....	18
1.5.7. El Usuario En Relación Con El Servicio Público.....	21
1.6. CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	23
1.6.1. Definición. ....	23

1.6.2. Naturaleza Jurídica.....	24
1.6.3. Características.....	25
1.6.4. Sujetos.....	26

CAPÍTULO 2 EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y ESTE COMO SERVICIO PÚBLICO.....	27
2.1. EL AGUA COMO RECURSO NATURAL.....	27
2.2. EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE.....	28
2.3. ANTECEDENTES AL RECONOCIMIENTO DEL AGUA POTABLE COMO DERECHO HUMANO.....	29
2.4. RECONOCIMIENTO DEL AGUA COMO DERECHO HUMANO.....	31
2.5. MARCO JURIDÍCO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO AL AGUA POTABLE.....	34
2.5.1. Obligaciones De Los Estados Derivadas Del Derecho Al Agua Potable.....	36
2.6. MARCO JURIDÍCO SOBRE EL DERECHO AL AGUA POTABLE.....	39
2.6.1. Constitución De La República De El Salvador.....	39
2.6.2. Legislación Secundaria.....	40
2.7. SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO AL AGUA POTABLE EN EL SALVADOR.....	45
2.7.1. Impacto De La Falta De Acceso A Los Servicios De Abastecimiento Agua Y Saneamiento Sobre La Productividad Y La Salud Pública.....	46
2.7.2. Recursos Hídricos Y Contaminación Del Agua.....	47
2.7.3. Prestación Del Servicio De Agua Potable.....	47
2.8. EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE.....	48
2.9. ADMINISTRACION NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (ANDA).....	51

2.9.1. Antecedentes Históricos. ....	51
2.9.2 Estructura Organizativa. ....	54

### CAPITULO 3 FACTORES QUE INCIDEN EN LA PRESTACIÓN DEL

SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE. ....	55
3.1. FACTOR AMBIENTAL. ....	55
3.1.1. Contaminación Ambiental. ....	55
3.1.2. Contaminación De Las Aguas. ....	57
3.1.3. Causas De Contaminación. ....	57
3.1.4. Consecuencias De La Contaminación. ....	58
3.1.5. Política Ambiental Y Desarrollo. ....	58
3.2. FACTOR SOCIAL. ....	60
3.2.1. Sobrepoblación. ....	60
3.2.2. Deforestación A Causa De La Sobrepoblación: Urbanizaciones. .	61
3.2.3. Pobreza. ....	62
3.3. CONDICIONES DE SALUBRIDAD E INSALUBRIDAD. ....	63
3.3.1. Norma Salvadoreña Obligatoria De Agua Envasada (NOS). ....	63
3.3.3. Las Razones Para Optar Por El Agua Envasada. ....	68
3.4. FACTOR ECONÓMICO. ....	69
3.5. FACTOR INSTITUCIONAL. ....	73
3.5.1. Gestión Institucional Ante La Contaminación Del Agua. ....	75
3.5.2. Marco Institucional Para Regular La Contaminación Del Agua. ....	76
3.5.3. Otra Legislación Relativa A La Gestión Del Agua. ....	79

### CAPITULO 4. DERECHO DEL CONSUMIDOR. ....

4.1. ORIGEN Y DESARROLLO. ....	82
4.1.1. Evolución Y Desarrollo Del Derecho Del Consumidor A Nivel	

Internacional. ....	82
4.1.2. Evolución De Los Derechos Del Consumidor En El Salvador. ....	85
4.2. NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR .....	88
4.2.1. Normativa Internacional. ....	88
4.2.2. Normativa Nacional.....	90
4.3. NOCIONES BÁSICAS QUE DERIVAN DEL DERECHO DEL CONSUMIDOR. ....	92
4.3.1. Noción Conceptual.....	92
4.3.2. Ubicación Jurídica Del Derecho Del Consumidor. ....	93
4.3.3. Derecho Procesal Del Consumidor.....	95
4.4. DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR.....	95
4.4.1. Funciones Y Atribuciones. ....	99
4.4.2. Sistema Nacional De Protección Al Consumidor (SNPC).....	103
4.4.3. Estructura Organizativa. ....	104
CAPÍTULO 5. MECANISMOS IMPLEMENTADOS POR LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS EN EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE POR LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS.....	105
5.1. PROBLEMÁTICA DEL SERVICIO.....	105
5.2. MECANISMOS IMPLEMENTADOS POR LA DEFENSORIA DEL CONSUMIDOR. ....	108
5.2.1. Cultura De Consumo. ....	109
5.2.2. Procedimiento Sancionatorio. ....	112



CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	118
6.1. CONCLUSIONES.....	118
6.2. RECOMENDACIONES.....	121
BIBLIOGRAFIA.....	123
ANEXOS .....	125

## INTRODUCCIÓN

Al hablar de servicios públicos se hace referencia a la prestación esencial realizada por el Estado para atender necesidades de interés público; el servicio de abastecimiento de agua potable es uno de los más solicitados por la población, esto porque además de ser un derecho esencial es una necesidad vital de todo ser humano.

En El Salvador este servicio público en ocasiones es brindado a los usuarios con mala calidad del agua, tarifas injustas, cobros indebidos e irregularidad en el suministro, situación que provoca un impacto en la salud de los usuarios ya que en su mayoría el agua potable suministrada no es apta para el consumo humano y en ocasiones se cobran precios altos debido a que en el país no se cuenta con una protección legal efectiva del agua potable como servicio público, razón por la cual es importante establecer el papel que desempeña la Defensoría del Consumidor como ente principal de ejecutar la protección y defensa de los usuarios ante la irregularidad del servicio prestado.

En la presente investigación, en el Capítulo 1 se desarrollan los aspectos doctrinarios de la Administración Pública y los Servicios Públicos, con la finalidad de hacer un estudio de dos instituciones públicas las cuales son La Defensoría del Consumidor y La Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la primera de ellas es una institución autónoma encargada de proteger los derechos del consumidor, procurando una relación de equilibrio entre éstos y los proveedores; la segunda, ANDA como el principal distribuidor de agua potable en el país. Así como también se

determinan las generalidades de los servicios públicos como son las características, retribución, clasificación y la relación del usuario con el servicio público.

En el Capítulo 2 denominado El Derecho Humano al Agua Potable y éste como servicio público se trata de enfocar la importancia que reviste el vital líquido en la vida de todos los seres humanos, haciendo un recorrido en los antecedentes al reconocimiento del agua potable como derecho humano, también el marco jurídico internacional y nacional sobre el mismo, la situación actual del derecho al agua potable en El Salvador y la calidad con que se distribuye. También en este apartado se determinan los antecedentes históricos de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la estructura organizativa de la misma ya que es la principal institución encargada de distribuir el vital líquido.

Posteriormente en el Capítulo 3 se determinan los factores que inciden en la prestación del servicio de agua potable de los cuales detallamos: factores sociales, económicos y ambientales.

En los Capítulos 4 y 5 se desarrollan los temas que han sido el principal objeto en nuestro tema de investigación denominado “Los Mecanismos implementados por la Defensoría del Consumidor para proteger los derechos de los usuarios frente al suministro de agua potable prestado por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados”. En los cuales se encuentran los antecedentes y generalidades del Derecho del Consumidor. Asimismo, se establece la problemática del servicio público de agua en la realidad nacional, para posteriormente determinar los mecanismos con que cuenta la Defensoría del Consumidor para proteger a los usuarios de este

servicio.

Finalizando con el capítulo 6 en el que se enumeran las conclusiones y recomendaciones que a lo largo de la investigación forjamos como grupo.

# **CAPÍTULO 1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

## **1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

### **1.1.1. Noción.**

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española etimológicamente “administrar” proviene del vocablo latino “administrare”, de ad, a, y ministrare, servir. De modo que su significado es el de “servir a”. Ello se traduce a la idea de una acción o actividad tendiente al logro de un fin. Pero el significado etimológico, no es jurídico, máxime si la idea de administración se relaciona con la actividad del Estado.<sup>1</sup>

La noción conceptual de Administración Pública, considerada ésta como una de las funciones esenciales del Estado, es controvertida en el terreno doctrinario. Las opiniones son muy diversas y variadas, no solo se requiere caracterizar la Administración frente a las otras funciones esenciales: legislación y justicia; sino que además, corresponde optar por el punto de vista en que será considerada: el objetivo o material, o el punto de vista subjetivo o formal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo Tomo I. Buenos Aires, Pág.39.

<sup>2</sup> Ibídem, Pág.43.

### **1.1.2. Definición.**

La Administración Pública puede ser entendida a partir de dos criterios: a) subjetivo o formal: según el cual la Administración es una estructura orgánica, un ente o conjunto de entes, donde el concepto equivale a aparato administrativo, es decir se constituye por un conjunto de órganos que forman el sujeto de la actividad administrativa, en otras palabras se entiende como una organización integrada por personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que se compone de todo lo que la convierte efectiva: funcionarios, edificios públicos, entre otros, y b) objetivo o material ya que como acción, la administración es un conjunto de actividades dirigidas a un fin determinado, es decir, se refiere a la actividad de gestión que el titular desempeña sobre los bienes del Estado, con el objeto de satisfacer necesidades públicas y lograr con ello el bien general.<sup>3</sup>

Estos dos criterios a pesar de ser diferentes se relacionan entre si, ya que en el concepto de Administración Pública concurren ambos, por lo que se puede determinar que ésta es por un lado totalmente subjetiva por ser un conjunto de entes quienes realizan la actividad administrativa y por otro totalmente objetiva por estar comprendidas dentro de las múltiples funciones del Estado como persona jurídica.

Según Escola, Administración Pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continua, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste.

---

<sup>3</sup> Farrando, Ismael y otros. Manual de Derecho Administrativo. Editorial de Palma, Buenos Aires 1996. Pág. 37.

Marienhoff define a la Administración como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran. La anterior definición permite establecer caracteres específicos de la Administración, de ello resulta que ésta es una actividad “permanente”, “concreta”, “práctica” e “inmediata”.

Es concreta y práctica ya que su actividad consiste en actos jurídicos y operaciones materiales. Además es una actividad inmediata pues la realizan y llevan a cabo los propios órganos administrativos, con el objeto de lograr los fines que lo obligan. Por otra parte, con relación al tiempo de la Administración, es una actividad “permanente” y “continua” del Estado, en tanto que la legislación y la justicia son actividades que obran con relación al futuro o al pasado respectivamente.

### **1.1.3. Función De La Administración Pública.**

La función de la Administración Pública está determinada por la facultad del Estado de satisfacer necesidades generales o de índole colectivo, lo que significa que una de las razones de ser del Estado, es el logro del bien común, fin que se pretende realizar a través del ejercicio de la función administrativa siendo ésta la actividad del Estado para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos. La función administrativa es la que principalmente tiene un carácter concreto, inmediato, continuo, práctico y normalmente espontáneo, desarrollado lógicamente por órganos estatales persiguiendo un interés colectivo y enmarcado dentro de normas jurídicas de Derecho Público.

El concepto de servicio público es fundamental en la función de la Administración Pública, ya que ésta puede realizar distintos tipos de actividades para proporcionar una utilidad a los administrados, sean de orden jurídico, como el servicio de inscripción en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipoteca; de orden económico-social, con relación a las actividades económicas e intelectuales de los administrados, como los servicios de transporte, de alumbrado público, asistencia sanitaria, salud, educación, suministro de energía y abastecimiento del agua.

## **1.2. SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Al momento de realizar la función administrativa, el Estado puede hacerlo en forma centralizada o descentralizada, estas nociones tienen un origen común que se sitúa en el plano de organización del Estado, los cuales responden a los sistemas de organización administrativa, entendida como aquel conjunto de reglas adoptadas por la Administración Pública mediante las cuales se determinan las diferentes atribuciones y competencias de cada uno de los órganos y entes que la conforman, así mismo establece las relaciones de coordinación y jerarquía con el propósito de satisfacer necesidades dirigidas a la colectividad<sup>4</sup>.

### **1.2.1. Centralización, Descentralización Y Desconcentración.**

El Estado actúa en forma centralizada, cuando las facultades de decisión están otorgadas a los órganos superiores de la Administración, es decir, cuando la atención de los fines del Estado es realizada por el ente o los entes centrales. Las competencias y atribuciones son otorgadas a un ente

---

<sup>4</sup>Marienhoff, Miguel. Ob. Cit. Pág. 611



central de forma jerarquizada para el ejercicio de la función administrativa. En ese sentido, la centralización implica reunir todas las atribuciones en el ente central<sup>5</sup>.

Cuando el Estado actúa en forma descentralizada, transfiere una parte de las atribuciones que corresponden que le corresponden a entes dotados de personalidad jurídica, creándose uno nuevo, independiente de aquél, en este sentido las atribuciones otorgadas al ente descentralizado, le confieren libertad de acción y los correlativos poderes de iniciativa y de decisión<sup>6</sup>.

El sistema de descentralización, se conoce también como administración indirecta, en el que por medio de una ley se crea un órgano administrativo con personalidad jurídica propia, con estructura y organización diferente a la del ente central y con funciones específicas. Este sistema se manifiesta por medio de las instituciones oficiales autónomas y como consecuencia de poseer personalidad jurídica debe tener un representante legal.<sup>7</sup>

Por otro lado, la desconcentración implica que el ente central o descentralizado por medio de una Ley, Decreto o Acto Administrativo transfiere parte de su competencia a un ente administrativo nuevo pero sin otorgarle personalidad jurídica, con el propósito de agilizar la actividad administrativa pública, en ese sentido la desconcentración es simplemente un procedimiento con el cual se busca agilizar la actividad de la Administración Central.

---

<sup>5</sup> Diez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires. Pág. 132

<sup>6</sup> Ibídem

<sup>7</sup> Dromi, José Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial de Palma, Buenos Aires.1973.Pág. 432

### **1.3. Instituciones Autónomas.**

Autonomía es un vocablo de naturaleza jurídico político, que significa independencia, soberanía, es decir que el ente tendrá la facultad de poderse determinar por sí mismo y dictar sus propias leyes. Los entes autónomos son entidades de Derecho Público creadas por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de la Administración Central, pero sujetos en múltiples aspectos a su autoridad, dirección y orientación.

De acuerdo con el autor Manuel María Díez, la “descentralización o autonomía corresponde a un modo de administración en el cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado y un poder de decisión que corresponde a los órganos del ente”. Significa que descentralizar implica transferir a entes dotados de personalidad jurídica, una parte de las atribuciones que corresponden al ente central, creándose un nuevo ente independiente de aquél,<sup>8</sup> pero sus funciones y actividades están orientadas al cumplimiento de los fines del Estado.

#### **1.3.1. Clasificación.**

Las instituciones autónomas pueden clasificarse de la siguiente forma:

- a) De acuerdo a su estructura orgánica: se encuentra relacionada con la Administración Central ya que cada institución se relaciona por la naturaleza del servicio que presta con equis ministerio, como por ejemplo,

---

<sup>8</sup> Díez, Manuel María; Ob. Cit., Pág. 136.

la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, que está adscrita al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.

- b) Según la actividad que desarrollan: se refiere a su finalidad y objeto de creación y se subclasifica en: servicios económicos, sociales y públicos.

### **1.3.2. Definición Y Naturaleza.**

Las instituciones autónomas, son entes de Derecho Público que formados a iniciativa del Estado, se les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio para realizar sus actividades, a fin de atender y satisfacer las necesidades sociales que se le presentan de acuerdo a su finalidad.

Estas entidades descentralizadas son personas jurídicas a quienes el Estado les da existencia y autonomía, les reconoce amplias facultades, bajo cuya voluntad y responsabilidad se tutela y ampara el interés social.

Con la autonomía vienen precisados los linderos con los cuales la voluntad soberana del Estado ha establecido fines, funciones y atribuciones de las instituciones en las que la ley le da origen y razón de ser, cuya tendencia en la actualidad es que sean autofinanciables y sostenibles, restándole al Estado la carga económica que le implica mantener una institución.

### **1.3.3. Finalidad.**

Los objetivos son propios para cada una de las instituciones oficiales autónomas y todas llevan dos finalidades primordiales que se definen de la manera siguiente:

1. Cumplir con fines sociales que beneficien a la población, y
2. Agilizar y dinamizar el desarrollo de las actividades que involucran la

naturaleza y origen de la institución.<sup>9</sup>

## **1.4. DERECHO ADMINISTRATIVO.**

### **1.4.1. Definición.**

Se entiende por Derecho Administrativo, la rama de la Ciencia de Derecho que estudia el complejo de principios y normas de Derecho Público Interno que regulan la organización, la actividad de la Administración Pública y su control<sup>10</sup>.

Según Fraga Gabino, el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, y se realiza en forma de función administrativa. En este sentido, de esta definición se identifican tres elementos fundamentales: actividad del Estado, funciones del Estado y régimen al que está sujeto.

Otra definición de Derecho Administrativo, lo concibe como el conjunto de normas jurídicas que regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública en sus relaciones con los particulares, para el cumplimiento de sus fines<sup>11</sup>.

De acuerdo a Marienhoff debe entenderse por Derecho Administrativo, aquel conjunto de normas y principios del Derecho Público Interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, así

---

<sup>9</sup> Ibídem. Pág. 3-4

<sup>10</sup> Ibídem. Pág. 47.

<sup>11</sup> [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

como la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y las de entidades administrativas con los administrados.

#### **1.4.2. Características.**

- a) Es un derecho nuevo, lo que significa que es de formación reciente en comparación con las otras ramas del derecho como el Derecho Civil, Mercantil entre otros, y como disciplina jurídica ha nacido como consecuencia de la aparición del Estado de Derecho.
- b) Es un derecho mutable, puesto que se encuentra en constante cambio y transformación debido al hecho que la Administración debe satisfacer el interés público, es decir, debe adaptarse a la evolución de la vida social y de los intereses colectivos.
- c) Es de derecho público interno, en tanto regula un sector de la actividad estatal así como también la actividad de entes o de sujetos privados que realizan función administrativa por delegación o autorización estatal y además controla el ejercicio de la función administrativa interna de cada Estado.
- e) Es un derecho en formación, es decir que no es un derecho estancando; ya que el servicio público ha sufrido profundas transformaciones porque el Estado asume nuevas funciones, haciendo entrar en el ámbito de las necesidades colectivas aquellas actividades que eran consideradas de naturaleza privada y que se satisfacían por medio de iniciativa de los particulares.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Marienhoff, Miguel S. Ob. Cit. Pág. 142.

## **1.5. SERVICIOS PÚBLICOS.**

La noción de servicios públicos es tan amplia que permite tener tantas definiciones como autores que traten el tema, sin embargo, nos enfocaremos en aquella que expresa que el servicio público es una parte de la actividad de la Administración Pública, por lo que es necesario establecer mediante criterios, las principales concepciones que de ella se desprenden: la orgánica y funcional.

### **1.5.1. Criterios.**

Existen diversos criterios para definir el tema que nos ocupa, entre ellos podemos citar los siguientes:

- a) Criterio orgánico o formal, atiende a la calidad del ente o persona que realiza o presta el servicio.
- b) Criterio funcional o material, va de acuerdo a la necesidad que se procura satisfacer: interés general.
- c) Criterio amplio, toma en cuenta los dos criterios anteriores; es decir, tanto al ente que presta el servicio como al servicio mismo, y
- d) Criterio estricto, se refiere a que únicamente reconoce al Estado como órgano encargado de prestar el servicio.

El criterio orgánico, define a los servicios públicos a través de los órganos o entes que integran la Administración de un Estado, o sea, se define como el aparato administrativo del servicio y el organismo que lo dirige. En tanto que el criterio funcional, se basa en la actividad que desarrolla la Administración, debido a que centraliza su enfoque en la actividad de la Administración.

### **1.5.2. Definición.**

Los criterios relacionados anteriormente aportan elementos esenciales para definir el servicio público, ya que es necesario identificar, tanto el sujeto como el objeto de la prestación. En ese sentido, el servicio público se define como: “toda actividad de prestación llevada a cabo por el Estado de manera directa o indirecta y por otras personas que asuman esa posibilidad, para atender necesidades de interés público, dirigidas ya sea a la colectividad como tal o más directamente a cada uno de sus componentes que lo requieran bajo un régimen que puede ser de Derecho Público o de Derecho Privado”.

De lo anterior se infiere que las necesidades no son atendidas únicamente por el Estado, sino también, por los particulares; en consecuencia, se puede decir, tal y como afirman diversos autores, entre ellos Villegas, Diez y Marienhoff, que los servicios públicos “son actividades que efectúa la Administración, directa o indirectamente, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas o de interés general”.

### **1.5.3. Elementos De La Definición.**

Habiendo aclarado la definición de servicio público, es necesario precisar los elementos que la integran:

- a) El servicio público es una *actividad administrativa* mediante la cual se busca alcanzar los cometidos del Estado, es decir, el fin perseguido por el servicio y alcanzado por su actividad. La referida actividad administrativa se traduce en una *prestación*, la cual debe ser dirigida directa o indirectamente a personas que puedan ser individualizadas. El común denominador es servir al público. Es decir, tiene por objeto proporcionar utilidad asistencial o de orden económico a los particulares

debe tratarse de una prestación en naturaleza y no de prestación pecuniaria, o sea, prestación de actividades o de bienes, ya que éstos sirven a la satisfacción directa e inmediata de las necesidades individuales de importancia colectiva que tienen en vista el interés público.

- b) Puede ser llevado a cabo directa o indirectamente, lo que equivale a que el servicio sea prestado por medio de entidades estatales o por medio de su delegación. Si se hace en forma directa es la propia administración la que realiza la prestación y si es indirecta la prestación se realiza o se lleva a cabo a través de los administrados.
- c) Debe cumplir con la satisfacción de necesidades individuales de importancia general, para lo cual es necesario aclarar que una necesidad general no es lo mismo que una colectiva. La primera, es sentida por todas las personas y la segunda, por una porción del conglomerado de personas. En consecuencia, el servicio debe satisfacer una necesidad de interés general, este interés general no es el interés de la Administración, es la suma de los intereses individuales coincidentes. De esto resulta que el servicio público se presta para proveer a un interés general pero éste solamente puede ser cubierto mediante la satisfacción de intereses particulares de los cuales el interés público es el resultante.
- d) La prestación del servicio público es el objeto de la relación jurídica con el usuario de manera que “A” debe proporcionar un beneficio a “B” siendo “B” el usuario que recibe el servicio.
- e) La existencia de un régimen jurídico que tienda a favorecer las necesidades colectivas frente a las particulares. Este elemento, se



relaciona con la determinación de los servicios públicos, ya que podemos decir que una actividad constituye o no un servicio como tal dependiendo de una ley, puesto que si la misma dice expresamente que esa actividad constituye un servicio público no cabe duda de su naturaleza como tal.

- f) La titularidad del servicio público. Todo servicio público tiene la característica de hallarse sujeto a la titularidad del Estado, la cual no es susceptible de enajenación o modificación, lo único delegable es la ejecutabilidad del mismo como por ejemplo en la figura de la concesión el Estado continúa siendo el responsable del servicio pero quién ejecuta el servicio es una empresa delegada por él mismo.

#### **1.5.4. Características.**

La doctrina establece seis características fundamentales de los servicios públicos: continuidad, regularidad, uniformidad o igualdad, generalidad, obligatoriedad y permanencia.

- a) *Continuidad*: característica propia del servicio público, según la cual, éste no puede interrumpirse o paralizarse debido a que su función es pública y ha sido establecida en beneficio de toda la colectividad, lo que hace eficiente la prestación.

La continuidad puede asegurarse de diversas formas tales como: a) la no paralización por ningún motivo de las actividades, evitando la huelga y los paros patronales; b) con la teoría de la imprevisión, ningún tipo de trastorno económico es fuente válida para impedir la prestación; c) los bienes afectados a la prestación del servicio no pueden ser objeto de ejecución forzosa, o sea que se caracterizan por su inembargabilidad, y d)

con respecto a los servicios públicos que se prestan mediante concesión, la ejecución directa por parte de la administración tiende a respetar esta continuidad.

Sin embargo, la continuidad no siempre es de carácter absoluto, en algunas ocasiones es relativa, dependiendo de la índole de la necesidad del servicio. Ahora bien, en ambos casos la continuidad debe cumplirse, porque de ésta depende la necesidad a satisfacer, lo que se busca es que siempre que exista la necesidad o tan pronto ésta aparezca, el servicio público sea prestado de inmediato.

b) *Regularidad*: atiende al sometimiento del servicio público a normas preestablecidas, se relaciona con el principio de legalidad. El servicio público debe prestarse de forma regular, es decir de conformidad a las reglas, normas o condiciones preestablecidas. Ahora bien el servicio público puede ser continuo y así mismo no cumplir con la regularidad, tal es el caso del suministro de agua potable que cumple con la característica de la continuidad, sin embargo en la actualidad no se cuenta con un marco jurídico que lo regule.

c) *Uniformidad*: pese a ser un servicio público de interés a la colectividad, sus prestaciones deben ser iguales para todos aquellos habitantes que dentro de un mismo orden se encuentran en condiciones de solicitar sus beneficios. La uniformidad o igualdad significa que todos los habitantes tienen derecho a exigir y recibir el servicio en igualdad de condiciones. La expresada igualdad de trato que debe dárseles a los habitantes en la utilización de un servicio público es corolario del principio fundamental de igualdad ante la ley, sin embargo, esto no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios manteniéndose en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación.

d) *Generalidad*: consiste en que todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios de acuerdo a las normas que los rigen. Para que el usuario pueda utilizarlos no es necesario un acto del Estado, basta con una manifestación de voluntad del mismo, es decir que los servicios públicos están a disposición de los particulares y queda a la voluntad de éstos utilizarlos o no, esta característica se puede observar en el servicio de energía eléctrica, en el cual un particular demuestra su voluntad de convertirse en usuario al momento de tramitar la conexión del mismo.

e) *Obligatoriedad*: la prestación debe necesariamente cumplirse, sin que pueda la autoridad beneficiar con ella a unos y negarla a otros. Esta característica encierra un grado mayor de importancia en la prestación de los servicios públicos, ya que si el servicio debe ser continuo, regular, uniforme y general y si quien debe prestarlo o realizarlo no estuviere obligado de nada valdrían las otras características.

La negativa a la prestación del servicio por quién está obligado a hacerlo debe considerarse como falta gravísima porque una falta de este tipo desvirtúa toda la institución del servicio público. Quienes incurrieran en tal falta deben ser sancionados, esta sanción puede consistir en multa o incluso la caducidad o extinción de la autorización para ejercer la respectiva actividad, puesto que para no incurrir en tales sanciones se debe respetar todo el orden jurídico. Esta obligatoriedad recae única y exclusivamente sobre el prestador del servicio, no debe confundirse con la obligación de los usuarios en su utilización.

f) *Permanencia*: en la medida en que subsistan las necesidades públicas, el servicio no debe ser ininterrumpido para satisfacer aquellas para las que fue creado y para las que van surgiendo.

### **1.5.5. Retribución De Los Servicios Públicos.**

Como mencionamos, existe una relación entre el ente prestador del servicio público y el usuario, cuyo objeto principal es la prestación del servicio, sin embargo, la retribución de éste también juega un papel importante en la relación, ya que la Administración, para poder costear los servicios públicos, debe obtener de los propios administrados los recursos necesarios para hacerlo. Todos los servicios públicos son retribuidos de alguna manera, ya que los usuarios o beneficiarios de ellos pagan por su prestación alguna compensación en dinero, ya sea bajo la forma de impuesto o tasa; no obstante, también pueden ser calificados como gratuitos, onerosos o lucrativos; conceptos que deben ser aclarados para mayor comprensión: un servicio público es gratuito, cuando el usuario no paga por el hecho de su prestación, pero es una gratuidad relativa, puesto que realmente están siendo costeados mediante los recursos normales y generales de la Administración, a través del impuesto. Es oneroso, si el usuario paga por su prestación un importe fijado en forma tal que no sólo cubre el costo del servicio, sino también una ganancia a favor de quien lo ejecuta. Por lo tanto podemos concluir, que aunque aparentemente existen servicios gratuitos, indudablemente todos son retribuidos y no gratuitos.

La retribución de un servicio público, siempre y cuando no sea gratuita, puede asumir las figuras de *tasa o de precio*. Si se trata de servicios públicos de carácter facultativo, a la retribución se le denomina precio, ya que resulta de un vínculo que se estima de tipo contractual, establecido entre quien presta el servicio y el usuario. Si por otro lado, se trata de servicios de carácter obligatorio, la retribución de éste se denomina tasa, ya que resulta de una situación reglamentaria, debido a que la utilización de determinado servicio se vuelve obligatoria a los usuarios. Tanto el precio como la tasa, se

derivan de un instrumento especial denominado *tarifa*, en el cual constan todas sus formas y modalidades. En relación a los servicios públicos, la tarifa es un listado de tasas o precios, siendo la tasa o el precio lo que el usuario debe pagar por la utilización del servicio.

La tarifa fijada y aprobada por la Administración tiene un valor reglamentario y obligatorio para los usuarios de los servicios; si éste desea utilizar o aprovechar la prestación, debe de acatar esa parte del servicio reglada y pagar conforme la tarifa fijada, lo cual le da derecho de exigir la aplicación correcta de ella y la ejecución de la prestación en la forma debida. Mientras que, cuando el servicio se presta bajo la modalidad de la concesión, la tarifa tiene, entre el concedente y el concesionario, un valor contractual, puesto que es el contrato de concesión el que determina cómo se fija, qué elementos deben integrarse para su cálculo, cómo varía o se modifica y cómo se habrá de percibir por parte de los usuarios.

La retribución de los servicios públicos se manifiesta a través de los siguientes principios fundamentales:

- a) Principio de igualdad: determina la igualdad como carácter fundamental de los servicios públicos, y en materia de tarifas, el principio exige que el precio o la tasa del servicio sean iguales para todos los usuarios, teniendo en cuenta, las diferentes categorías de prestaciones.
  
- b) Principio de causalidad: este principio exige que para que la retribución sea legítima, la prestación del servicio debe ser efectiva, en caso de no ser así, el cobro que se pretendiere por el servicio sería inconcebible e improcedente, puesto que la retribución carecería de causa que le sirva de fundamento. En consecuencia, para que se pueda exigir y cobrar la tarifa, es necesario que el servicio haya sido efectivamente prestado, en

las condiciones debidas o que al menos haya sido puesto a disposición del usuario, independientemente que éste quiera usarlo o no.

- c) Principio de certeza: se refiere a que las tarifas sean establecidas o autorizadas y publicadas por la autoridad competente, siendo ésta la competente para autorizar la organización del servicio.
- d) Principio de razonabilidad: implica que necesariamente entre la prestación del servicio y la retribución, debe mediar una aproximada, adecuada, directa y discreta equivalencia, no exigiéndose que el precio o la tasa equivalgan matemáticamente a la prestación que recibe el usuario.
- e) Principio de justicia: la tarifa debe ser justa, porque no debe discriminar arbitrariamente a los usuarios. Ello se relaciona con el principio de igualdad.
- f) Principio de proporcionalidad: la tarifa es proporcional cuando la retribución guarda razonable correspondencia entre los precios efectivamente pagados por los usuarios y la prestación, calidad y cantidad del servicio suministrado.

#### **1.5.6. Clasificación De Los Servicios Públicos.**

Nos encontramos ante dos formas básicas de prestación de los servicios públicos: por el Estado o por los particulares, esto con acuerdo con la clasificación de los servicios públicos en propios e impropios.

En cuanto a los servicios públicos propios, se determina que éstos son a

cargo del Estado y que éste presta directamente o indirectamente a través de entidades autárquicas o de particulares. En el derecho administrativo, la *autarquía* es la forma de descentralización administrativa que permite el gobierno por sí mismo en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio, y además una finalidad pública en sus funciones.

En el caso de los prestados directamente por el Estado, dicha prestación, aparece como ejercicio de la administración; en cambio aquellos que presta indirectamente a través de una entidad autárquica, la prestación es una expresión de la función o del complejo de funciones atribuidas a dicho ente. O bien, si es prestado directamente a través de particulares, esto se obtiene de diferentes modos, por una parte transfiriendo a un particular la potestad de prestar el servicio mediante la concesión o bien prescindiendo de toda transferencia de potestades, recurriendo a la locación.

En cuanto a los servicios públicos impropios, son los que prestan los particulares, de acuerdo a la reglamentación que dicta el Estado. En este caso no existe una sola visión ya que otros autores exponen la inexistencia de los mismos atribuyendo que cuando una actividad presenta un carácter de interés general y ella no ha sido decretada por ley en servicio público y se lo encuadra dentro de esta categoría, se está dando la posibilidad a la administración de imponer las condiciones para un servicio público sobre diferentes actividades del sector privado que en definitiva se trataría de una actividad privada de interés público.

En cuanto a la clasificación jurídica en sí, Manuel María Díez hace un abordaje más específico, proponiendo como criterio de clasificación las siguientes categorías: por la titularidad del servicio, por la necesidad de su prestación, por el carácter de su prestación, por la forma de su ejercicio, por razón de su utilización y por el carácter de la necesidad. A continuación los

detallaremos:

- a) Titularidad del servicio: se apunta al concepto de territorio, por cuanto se enfoca si el servicio está a cargo del Estado o entidades locales, es decir que tendríamos servicios públicos nacionales y municipales. Como por ejemplo el servicio de agua potable es de carácter nacional y el de recolección de basura es municipal.
  
- b) En razón a la necesidad de su prestación: se pueden clasificar en necesarios y voluntarios. El suministro de agua potable y energía eléctrica son ejemplos de servicios necesarios; es voluntaria la creación de espacios recreativos públicos como por ejemplo: museos y parques.
  
- c) Por el carácter de la prestación: se le puede distinguir al servicio, en esencial o secundario. Siendo los primeros aquellos cuya prestación constituye la base para el mantenimiento del Estado. Mientras que los restantes corresponden a aquellos que dependen del grado de desarrollo técnico y cultural de la sociedad.
  
- d) Por la forma de su ejercicio: las prestaciones pueden efectuarse en régimen de concurrencia con los particulares, ejemplo de ello es el transporte automotor o bien en régimen de monopolio, a modo de ejemplo podemos observar el servicio de correos.
  
- e) Por razón de su utilización: esta clasificación se relaciona estrechamente con los usuarios y comprende las categorías de utilización necesarias y de utilización facultativa, siendo los primeros los que los usuarios están obligados a utilizar, ejemplo de ellos es el servicio de educación. En tanto que los facultativos son los servicios que los usuarios pueden o no utilizar, ejemplo de este tipo son el servicio de transporte y el de



telecomunicaciones.

- f) Por el carácter de la necesidad: esta puede ser permanente o intermitente. Permanente, cuando se hace referencia a la continuidad en la prestación del servicio y es intermitente cuando la prestación del servicio es temporal. El agua potable es un servicio público permanente y de carácter intermitente el realizado por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano cuando se dedica a las mejoras y mantenimiento de la red vial.

#### **1.5.7. El Usuario En Relación Con El Servicio Público.**

El habitante en relación con el servicio público, según el momento, puede encontrarse en posiciones distintas. Por una parte como aspirante o candidato para que el servicio le sea prestado, siendo en este estadio que dicho habitante aparece como administrado frente a la Administración Pública. Pero cuando el servicio se actualiza respecto del administrado, el habitante se torna usuario.

Una vez que el servicio público es creado y organizado hay que distinguirlo entre servicios públicos propios y servicios públicos impropios. Los prestados de forma directa por el Estado, por ejemplo: defensa nacional y la policía de seguridad, el administrado carece de un derecho subjetivo para obligar al Estado a prestar el servicio si éste no lo hace funcionar, lo anterior se sustenta en que las normas que crean y organizan un servicio público pertenecen a las llamadas “normas de acción” las cuales regulan la conducta y actuación de la administración y se distinguen de las llamadas “normas de relación” en las que se crean vínculos jurídicos entre la

administración y el habitante, en este último caso si existe una violación, se está lesionando al derecho ajeno.

Por consiguiente, el interés de los ciudadanos en hacer cumplir una norma de acción no tiene sustento jurídico ya que no está reconocido ni tutelado por el ordenamiento jurídico, es un mero interés de hecho. El administrado únicamente tendría acción para demandar al Estado por indemnización de daños y perjuicios, fundada tal acción en el incumplimiento de un deber jurídico a cargo del éste.

En cambio el Estado de oficio o a petición de parte, puede obligar a que funcionen los servicios públicos que se prestan mediante concesión o los servicios públicos impropios, dicha facultad deviene de las potestades que tiene el Estado en cuanto al control de los servicios públicos.

Una vez que el administrado utiliza los servicios públicos en funcionamiento se convierte en usuario y aparecen dos tipos de relaciones con respecto a los servicios públicos. Por una parte nos encontramos con un tipo de relación reglamentaria y en otros contractuales, dependiendo del servicio que se trate.

Con el fin de esclarecer aun más la cuestión hay que distinguir entre servicios públicos *uti universi* y *uti singuli*, y dentro de este último, hay que diferenciar entre servicios de carácter obligatorios o facultativos para el usuario.

En lo referente al servicio público *uti universi* la relación del usuario con el Estado es legal o reglamentaria, no es contractual, a modo de ejemplo podemos mencionar a los servicios de policía de seguridad, de defensa nacional, entre otros, lo que torna que no se establezca una relación contractual es que el usuario afectivo es cualquiera de la comunidad, o sea el verdadero usuario es la comunidad.

En cambio, en los servicios públicos *uti singuli*, de carácter obligatorio para el

usuario, el vínculo con el Estado es reglamentario, por ejemplo el servicio de enseñanza primaria. En los de servicio de uso facultativo para el usuario como son: correos, gas y la electricidad, la relación que se establece entre el usuario y el Estado que presta el servicio es contractual.

## **1.6. CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

### **1.6.1. Definición.**

Sarmiento García, define la concesión de servicios públicos como el contrato en la función administrativa en virtud del cual un ente estatal encomienda o delega a una persona, temporalmente, la ejecución de un servicio público, otorgándole el ejercicio de una potestad pública para asegurar su funcionamiento, efectuándose la explotación a costa y riesgo del concesionario, bajo la vigilancia y control del ente estatal concedente.

Los servicios públicos pueden ser prestados de forma directa o indirecta por la administración pública, la concesión de los servicios públicos es una forma indirecta de prestación.

La mayoría de autores están de acuerdo con lo esencial de la noción de concesión de servicio público, sin embargo algunos autores determinan que la concesión implica una delegación a favor del concesionario de las respectivas facultades por parte de la Administración Pública, quien conserva la dirección y control, José Roberto Dromi comparte esta idea; mientras que Miguel Marienhoff difiere de ella, ya que sostiene que no hay delegación alguna, pues desde el punto de vista técnico la delegación se produce cuando un poder traspasa a otro poder del mismo Estado atribuciones que le son propias conforme a la distribución de competencias, es decir a la división de poderes efectuada por la Constitución, esto no ocurre en la concesión de

servicios públicos, pues se produce una mera adjudicación de atribuciones o facultades, una transferencia transitoria de potestades públicas al concesionario que queda supeditado al riguroso y constante control de todo contrato administrativo<sup>13</sup>.

### **1.6.2. Naturaleza Jurídica.**

Respecto a la figura de la concesión de servicios públicos, se han originado diversas teorías que pretenden establecer la naturaleza jurídica, así tenemos:

a) Teoría del Contrato Privado: esta tesis prevaleció durante el siglo pasado, según esta concepción se trataría de un contrato puro y simple, pues se negaba la existencia de contratos administrativos celebrados entre el Estado y los administrados, solamente existían los contratos privados.

b) Teoría del Acto Unilateral del Poder Público: sostiene que la concesión es un acto del poder soberano del Estado y no contractual, en ese sentido el Estado puede otorgar, modificar y revocar las concesiones en cualquier momento, sin estar obligado a indemnizar al concesionario. Se entiende en esta teoría que un concesionario no tiene derechos frente al Estado, es por eso mismo que esta teoría no ha sido aceptada, ya que en todo Estado de Derecho los derechos individuales no pueden negarse.

c) Teoría del Acto Mixto: en ésta la concesión de servicios públicos es mitad reglamentaria y mitad contractual y consiste en el hecho que ciertas cláusulas del acto de concesión tienen una naturaleza reglamentaria porque la concesión constituirá para el concesionario un acto-condición en el cual acepta hacer funcionar el servicio público, según las normas objetivas, de las

---

<sup>13</sup> Farrando Ismael y otros Ob. Cit. Pág. 437 y 438.

cuales la administración pública podrá modificar unilateralmente con la condición de indemnizar al concesionario si éstas rompen el equilibrio contractual establecido en el contrato. La naturaleza contractual de Derecho Administrativo se deriva de que toda concesión comprende la existencia de un elemento contractual puesto que el concesionario es un particular interesado<sup>14</sup>.

d) Teoría del Contrato Administrativo Estricto Sensu: actualmente en esta teoría que se considera predominante, se define la concesión como un contrato administrativo regulado por el derecho público, de estructura homogénea y única, de naturaleza contractual en todos sus aspectos y contenido<sup>15</sup>.

### **1.6.3. Características.**

Como contrato administrativo, la concesión de servicios públicos presenta las características siguientes:

- a) Bilateral: porque ambas partes se obligan recíprocamente;
- b) Oneroso: ya que las ventajas de una de las partes le son concedidas sobre la base de una prestación que ésta ha prometido o concede a la otra;
- c) Consensual: el contrato queda concluido con la manifestación de voluntad de las partes;
- d) Nominado: este contrato se encuentra designado por la doctrina y por las leyes administrativas;
- e) Conmutativo: todas las prestaciones establecidas en él son ciertas y

---

<sup>14</sup> Díez, Manuel María; Ob. Cit. Págs. 45-47.

<sup>15</sup> Farrando Ismael y otros. Ob. Cit. Pág. 440.

- pueden ser objeto de apreciación inmediata, es decir su determinación no depende de acontecimiento incierto alguno;
- f) De ejecución sucesiva: las prestaciones se llevan a cabo de manera continuada, en la forma convenida por las partes, y
  - g) “Intuito Personae”: la concesión debe ser ejercida personalmente por el concesionario, no puede transferirse o cederse dicho contrato sin autorización del concedente<sup>16</sup>.

#### **1.6.4. Sujetos.**

Aparecen como sujetos en la concesión de servicios públicos el concedente y el concesionario. Marienhoff determina que en el contrato de concesión de servicios públicos también son parte las personas a quienes pueden alcanzar sus efectos, es decir “los usuarios”; en consecuencia los sujetos que intervienen son:

El concedente es quien otorga la concesión, o sea que la Administración como una entidad estatal con competencia es una persona jurídica pública estatal actuando en función administrativa.

El concesionario es aquel a quien la concesión le es otorgada y puede ser cualquier persona que tenga capacidad o competencia para poder actuar como tal.

Y los usuarios que son los terceros que resultan beneficiarios con la extensión de los efectos del contrato administrativo de concesión de servicios públicos por la efectiva prestación del mismo, debiendo aceptar el cumplimiento de las condiciones y requisitos fijados por la administración o por el concesionario al invocar esos beneficios.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ibídem Pág. 439

<sup>17</sup> Ibídem Pág. 442

## **CAPÍTULO 2 EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y ESTE COMO SERVICIO PÚBLICO.**

### **2.1. EL AGUA COMO RECURSO NATURAL.**

Los recursos naturales son los objetos materiales de la naturaleza que le proveen al hombre la satisfacción de sus deseos en forma general y que tienen un valor actual o potencial.<sup>18</sup> Éstos se diferencian de las cosas<sup>19</sup> en cuanto pueden ser una generalidad. Según Mathus Escorihuela, se entiende por recursos naturales “todos aquellos bienes de la naturaleza en cuanto no han sido transformados por el hombre y pueden resultarle útiles”<sup>20</sup>, de lo contrario dejan de ser recursos naturales y se constituyen en recursos *inducidos*; además deben de servirle al hombre en la satisfacción de sus necesidades, exigencias o gustos, puesto que de no ser así se convierten en recursos indiferentes o irrelevantes.

La clasificación más acertada para el recurso agua, es aquella que los divide en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que la naturaleza está renovando en forma constante por ejemplo el agua y los segundos, son los que la naturaleza no renueva o no reproduce constantemente, por ejemplo los que se agotan con el aprovechamiento que el hombre hace de ellos tal es el caso de los yacimientos minerales.

Los recursos hídricos han sido considerados tanto de dominio privado como

---

<sup>18</sup> Aguilar Molina, Mario. “Legislación de Aguas”. Edic. Último Decenio. San Salvador. Pág.1 y 2

<sup>19</sup> El vocablo “cosa” comprende todo lo que existe de manera corporal e incorporal, natural o artificial, real o abstractamente ya que los recursos naturales pueden ser una generalidad, en consecuencia, “recurso natural” supera “cosa”. Esto se refiere básicamente a que la naturaleza en su conjunto está destinada al bien común, al uso de la humanidad en general.

<sup>20</sup> En su obra “La Carta Europea del Agua, su relación con la Teoría Jurídica de los recursos naturales y con el derecho de aguas”. Buenos Aires, Argentina. Pág. 48

de dominio público, sin embargo el criterio que prevalece es el que los ve como un bien de dominio público, todo debido a que existe una conciencia en la actualidad de que dichos recursos pertenecen a la comunidad en general y que en tal virtud deben atribuirse al Estado los poderes necesarios para que pueda ejercer un efectivo control y una administración racional de tales recursos, con el objeto de poder asegurar a los miembros de determinada comunidad un adecuado suministro de agua en cantidad suficiente y de óptima calidad.<sup>21</sup>

## **2.2. EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE.**

El agua constituye el elemento más esencial para la vida humana, salud básica, supervivencia, la producción de alimentos y actividades económicas. El agua es tan esencial como el aire mismo, tanto que era considerado como un derecho explícito, innecesario de ser incorporado dentro de los derechos humanos fundamentales.

Los esfuerzos del hombre por mejorar el medio ambiente en el que habita y elevar su calidad de vida dependen de la disponibilidad de agua, existiendo una estrecha correlación esencial entre la calidad del agua y la salud pública, la posibilidad de acceder al agua y el nivel de higiene, la abundancia del agua y el crecimiento económico y turístico. Por lo que las medidas dirigidas para ampliar y mejorar los sistemas públicos de prestación del servicio de agua potable, contribuyen a una reducción de la morbilidad<sup>22</sup> relacionada con las enfermedades entéricas, las cuales están asociadas directa o indirectamente con el abastecimiento de aguas deficientes y provisión escasa

---

<sup>21</sup> Aguilar Molina, Mario. Ob. Cit. Pág. 6

<sup>22</sup> Con este término se hace referencia a la causa por la que se produce una muerte.



o nula de su suministro.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 80% de las enfermedades se transmiten a través de agua contaminada, esta situación se debe a que sólo una pequeña parte de la población en los países en desarrollo tiene acceso a un abastecimiento de agua de calidad aceptable. Se estima que en algunos países solamente el 20% de la población rural, dispone de agua de calidad satisfactoria. Por lo que podemos determinar la urgente necesidad de tomar conciencia sobre el cuidado del uso del agua; porque sin darnos cuenta estamos poniendo en serio peligro este recurso tan esencial, no ya para nosotros, sino para los hijos de nuestros hijos y sus generaciones siguientes, es necesario tomar conciencia de que en otras partes del mundo cada gota tiene un valor que no le damos.

En noviembre de 2002 el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirmó que el acceso a cantidades adecuadas de agua limpia para uso doméstico y personal es un derecho fundamental de toda persona, que es indispensable para llevar una vida digna y constituye un prerrequisito para la realización de otros derechos humanos.<sup>23</sup>

### **2.3. ANTECEDENTES AL RECONOCIMIENTO DEL AGUA POTABLE COMO DERECHO HUMANO.**

A principios de la década de los 70's, una serie de conferencias internacionales sobre agua y medio ambiente abordaron el tema del acceso a los recursos básicos y los derechos al agua. La revolucionaria Conferencia de

---

<sup>23</sup> Observación General N° 15 sobre la aplicación de los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

las Naciones Unidas sobre el Agua llevada a cabo en Mar de Plata Argentina en 1977 acordó que todos los pueblos tienen derecho al acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades básicas. La Declaración de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la ONU, incluye un compromiso por parte de los Estados de asegurar la igualdad de oportunidades para disfrutar de los recursos básicos. La Declaración implícitamente incluye el agua como un recurso básico al afirmar que las condiciones persistentes de subdesarrollo en las cuales a millones de seres humanos “se les niega el acceso a recursos esenciales tales como alimento, agua, vestido, vivienda y medicinas en proporciones adecuadas representan una flagrante violación masiva de los derechos humanos”.

La importancia de satisfacer la necesidad básica de agua se fortaleció más durante la Cumbre de la Tierra de 1992 celebrada en Río de Janeiro y se expandió al incluir las necesidades ecológicas. En el punto 21 de Agenda, los gobiernos acordaron que al desarrollar y usar los recursos hídricos, debe darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la conservación de los ecosistemas. Más allá de estos requerimientos a los usuarios del agua se les debe cobrar adecuadamente por este recurso.

De esta manera, aunque los líderes del mundo han reconocido que el acceso a agua potable es un derecho humano básico, también reconocen que el principio de recuperación del costo se debe aplicar para el uso del agua más allá de dichas necesidades. Los sistemas de suministro no serán sostenibles a menos que exista una inversión que mantenga y expanda los sistemas para satisfacer las necesidades de desarrollo y de una población en aumento.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> [www.wateryear2003.org/es](http://www.wateryear2003.org/es)

## **2.4. RECONOCIMIENTO DEL AGUA COMO DERECHO HUMANO.**

Con frecuencia en los debates internacionales se ha señalado que el reconocimiento del agua como derecho humano podría constituir el paso más importante para abordar el desafío de brindar a la población el elemento más básico de la vida. Un tema recurrente en el debate sobre el agua como derecho humano, ha sido el hecho de reconocer que contar con ésta es una precondition indispensable para alcanzar los demás derechos humanos. Se sostiene que sin el acceso equitativo a un requerimiento mínimo de agua potable, serían inalcanzables otros derechos establecidos como el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, así como para los derechos civiles y políticos.

Se considera que el lenguaje de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que constituye el cimiento de las declaraciones posteriores, no estuvo destinado a incluir todos los derechos sino más bien a reflejar los componentes de un nivel de vida adecuado. Los defensores de los derechos humanos han hecho un llamado a que se establezca que el acceso al agua potable es un derecho humano, porque consideran que este reconocimiento es un paso esencial para asegurar que se realicen acciones en nombre de aquellos que carecen de dicho acceso. Estas personas piensan que la obligación legal proveniente de dicho reconocimiento motivaría a los gobiernos de los países en vías de desarrollo y de los países desarrollados a realizar cambios efectivos en las políticas internas y de ayuda, asignar recursos, así como brindar a los grupos de ciudadanos bases sólidas a partir de las cuales puedan ejercer presión sobre los Gobiernos.

La Observación General N° 15 realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) señala que el derecho humano al agua implica los siguientes componentes:

- a) Disponibilidad: el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para sus usos personales y domésticos, estos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

La cantidad de agua recolectada diariamente por los hogares está determinada por la distancia entre éstos y la fuente de abastecimiento. Si esta fuente está dentro de la vivienda o en un rango de un kilómetro (a media hora aproximadamente) se cuenta con un nivel básico de servicio que contribuye a proteger la salud de los hogares. Se estima que las familias que cuentan con este tipo de servicio pueden usar treinta veces más agua para la higiene de niños y niñas que aquellas que deben abastecerse de agua en una fuente comunal.

- b) Calidad: el agua necesaria para uso personal o doméstico debe ser salubre y por tanto no debe contener microorganismos, sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además el agua debe tener color, olor y sabor aceptable para cada uso personal o doméstico.

Esta Observación General N° 15, enfatiza la necesidad de proteger las fuentes de agua para consumo humano, lo que implica no sólo cuidar los alrededores inmediatos sino controlar que la agricultura y la industria no las contaminen; además quienes realizan estas actividades deben incluir medidas de saneamiento, que son los principales mecanismos para proteger la calidad del agua.

c) **Accesibilidad:** las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todas las personas sin discriminación alguna dentro de la jurisdicción del Estado Parte. El acceso al agua segura para consumo humano, comprende el agua para beber, preparar los alimentos y realizar la higiene. Potencialmente alienta el lavado de las manos, la realización de la higiene general y el lavado de ropa, así como mejores condiciones de vida. La accesibilidad al agua segura tiende a reducir métodos de recolección y almacenamiento que pueden ser riesgosos en relación con enfermedades endémicas como el dengue. Aunque el agua debe ser asequible para todos, generalmente son los pobres quienes reciben menor cantidad de agua y acceden a un servicio menos confiable, asimismo cuentan con agua de menor calidad y pagan más si deben comprarla. Según estimados, los pobres pagan en promedio 12 veces más por litro de agua que quienes cuentan con el servicio de suministro. (Organización Mundial de la Salud, 2004).

La accesibilidad presenta cuatro dimensiones:

*Accesibilidad física:* los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Se debe acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo. Todos los servicios e instalaciones de agua, deben ser de calidad suficientemente adecuados.

*Accesibilidad económica:* los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.

*No discriminación:* los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población sin discriminación alguna por

cualquier motivo.

*Acceso a la información:* comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

## **2.5. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO AL AGUA POTABLE.**

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo. Estos derechos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado bajo principios de respeto, protección y realización; es decir no violar los derechos sino más bien promoverlos y garantizarlos.

Así, una perspectiva de derechos humanos se centra en las obligaciones del Estado hacia el individuo y la sociedad que son exigibles por los ciudadanos. Estas obligaciones ponen énfasis en las disparidades y la discriminación que afecta a las poblaciones socialmente excluidas, con el fin de movilizar recursos para atender las necesidades de estos grupos históricamente desfavorecidos.

Sobre la prestación del servicio de agua potable, a nivel internacional no existe una regulación específica, ya que dicha actividad es regulada a nivel interno por cada Estado. En el ámbito internacional únicamente se han sentado las bases y se han creado directrices para los Estados las cuales llevan implícita la prestación del servicio de agua potable, les corresponde garantizar que su población cuente con agua potable suficiente en cantidad y calidad, esto con la finalidad de satisfacer las necesidades de los habitantes y

a su vez permitir el ejercicio de otros derechos interrelacionados con el mencionado recurso.

En la IV Cumbre de las Américas, con la Declaración del Mar de la Plata realizada el 5 de noviembre de 2005 en Argentina, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció que cada persona, independientemente de su nivel económico, tiene derecho a acceder al agua potable en proporciones adecuadas a sus necesidades básicas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Art. 11 hace referencia al derecho a un nivel de vida adecuado. Aunque no se haga una mención expresa al servicio o acceso al agua potable en este instrumento, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>25</sup> en la Observación General número 15 del año 2002 se ampara en el párrafo 1 del Art. 11 determina que: “el derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia”.

En el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se fijan límites a la discrecionalidad estatal en el momento de tomar decisiones sobre las políticas públicas. La asunción de obligaciones en este campo establece prioridades que los Estados se han comprometido a cumplir, debiendo destinar a este propósito los recursos que sean necesarios.

Con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el

---

<sup>25</sup> El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados partes.

Desarrollo, reunidos en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 de la cual emana la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se establece en el principio uno que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Este principio determina que el ser humano derecho a una vida saludable, y para el caso el agua constituye un servicio esencial para la sobrevivencia y desarrollo de los seres humanos.

### **2.5.1. Obligaciones De Los Estados Derivadas Del Derecho Al Agua Potable.**

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados partes a saber: las obligaciones de respetar, proteger y realizar.

a) *Obligación de respetar*: implica que los gobiernos deben abstenerse de tomar cualquier medida que impida a la población satisfacer estos derechos. A veces para respetarlos, basta que el gobierno se abstenga de realizar prácticas como permitir que las empresas estatales o privadas contaminen los ríos o las fuentes de abastecimiento de agua para el consumo humano.

La violación de la obligación de respetar, se desprende de la interferencia del Estado parte con el derecho al agua. Estas violaciones incluyen la interrupción o desconexión arbitraria o injustificada de los servicios en las instalaciones de agua, los aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua, la contaminación y disminución de los recursos de agua en detrimento de la salud del ser humano.

En los casos en los que no se pueda evitar la interferencia, los gobiernos



están obligados a dar información completa a la población y a consultar a las autoridades correspondientes. La población puede presentar una queja formal frente a un tribunal o corte, en atención a que nadie debe carecer de agua.

- b) *Obligación de proteger*: implica que los gobiernos deben prevenir toda posible violación a los derechos, no solamente de sus agentes sino de terceras partes como son: consorcios, empresas, grupos multinacionales, entre otros.

La violación a la obligación de proteger dimana del hecho que un Estado no adopta todas las medidas necesarias para proteger a las personas dentro de su jurisdicción contra las violaciones del derecho al agua por terceros. Estas violaciones incluyen: no promulgar o hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa del agua, no regular y controlar eficazmente los servicios de suministro de agua, así como también no proteger los sistemas de distribución de agua, por ejemplo: las redes de canalización y los pozos de la injerencia indebida, el daño y a la destrucción.

- c) *Obligación de realizar*: requiere que los gobiernos adopten las medidas necesarias destinadas a garantizar el derecho al agua potable. Esta obligación es más positiva e intervencionista, en esta categoría se plantean cuestiones de gastos públicos, reglamentación gubernamental de la economía, regulación del mercado, provisión de servicios públicos e infraestructura, así como políticas de subsidios y otras obligaciones positivas, como por ejemplo garantizar el acceso de los sectores más pobres al agua segura mediante políticas diferenciadas, eliminar residuos domiciliarios, otorgar subsidios para viviendas sanas, entre otras.

El irrespeto a la obligación de realizar se produce cuando los Estados

partes no adoptan las medidas necesarias para garantizar el disfrute del derecho al agua. Los siguientes son algunos ejemplos: no adoptar o ejecutar una política nacional sobre el agua encaminada a garantizar a todos el derecho al agua, asignar fondos insuficientes o asignarlos en forma incorrecta con el resultado de menoscabar el disfrute del derecho al agua por personas o grupos especialmente los vulnerables o marginados, no adoptar medidas contra la distribución no equitativa de las instalaciones y los servicios de agua, no establecer mecanismos de socorro de emergencia y no lograr que todos disfruten del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable.

En 1968 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) contempla la realización paulatina de los derechos y tiene en cuenta las restricciones derivadas de las limitaciones de los recursos existentes, aunque impone obligaciones de efecto inmediato, como la que señala que estos derechos se ejerzan sin discriminación y que se adopten medidas dentro de un plazo razonablemente breve. De acuerdo con los Principios 21 y 23 de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece "la obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados actúen rápidamente como les sea posible en esa dirección". Esto implica que los Estados no pueden diferir indefinidamente los esfuerzos necesarios para completar la realización de estos derechos. De esta manera los tratados de derechos humanos imponen a los Estados no sólo obligaciones de resultado sino también obligaciones de conducta, que deben traducirse en leyes, políticas y programas para lograr que la población tenga estándares de vida dignos.

## **2.6. MARCO JURÍDICO SOBRE EL DERECHO AL AGUA POTABLE.**

### **2.6.1. Constitución De La República De El Salvador.**

El agua potable es un recurso natural, vital e imprescindible para que la vida del ser humano sea posible en la tierra, la importancia de este vital recurso reviste en el hecho que resulta necesario que toda persona pueda disponer de agua suficiente, salubre y accesible para su uso personal y doméstico para el desarrollo de una vida saludable.

Nuestra Constitución reconoce a la persona humana como el origen y fin de la actividad del Estado y en el Art. 101 Cn. Se establece que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos (cuando se refiere a los recursos haremos referencia al recurso de agua). La Constitución reconoce la importancia de este vital líquido al establecer entre las obligaciones y atribuciones del Estado la prestación de los servicios públicos, la cual puede realizarse de forma directa, por medio de las instituciones autónomas. Para el caso del agua potable, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) es la institución administradora del servicio de agua potable (Art.110 inc.4°) con el objeto de procurar el bien común y satisfacer las necesidades de la población.

El Art. 117 declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados. La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio serán objeto de leyes especiales. Este artículo determina que el Estado debe ejecutar las políticas necesarias para la

protección y aprovechamiento de los recursos naturales, entre éstos el agua.

## **2.6.2. Legislación Secundaria.**

### 2.6.2.1. Código Municipal.

El Art. 7, establece que los Municipios pueden prestar servicios públicos y dicha prestación puede ser de forma directa por organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegaciones o contratos y por medio de concesiones otorgadas a través de licitaciones públicas.

Dentro de las competencias de los Municipios, establece la de prestar servicios públicos, no regula de forma expresa la prestación del servicio de agua potable, sin embargo en los municipios más alejados de la capital como en las zonas rurales, éstos han asumido la función de prestar el servicio público de agua potable a la comunidad ante la imposibilidad o falta de voluntad del Estado por asumir dicha función.

Conforme a lo establecido en los Artículos 14, 17 y 18 del Código Municipal, la prestación de los servicios que el municipio tenga a su cargo y para la realización de toda su actividad, está facultado para crear entidades descentralizadas, fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales, contratar y concurrir a constituir sociedades para la prestación de los servicios públicos locales o intermunicipales. A manera de ejemplo en algunos municipios de Usulután se han creado empresas mixtas como es el caso de “Tetralogía SEM de C.V”; en Suchitoto existen municipalidades descentralizadas con participación ciudadana denominada EMASA (Empresa Administradora Suchitotense de Acueductos y Alcantarillados.)

#### 2.6.2.2. Código de Salud.

Por otra parte en el Código de Salud en el Art. 56 detalla que el Ministerio de Salud, por medio de los organismos regionales, departamentales y locales de salud desarrollará programas de saneamiento ambiental encaminados a lograr para las comunidades el abastecimiento de agua potable y la disposición adecuada de excretas y de aguas servidas.

El Art. 61 determina que las ciudades y poblaciones urbanas deberán estar dotadas de servicios de agua potable y cuando no los tengan el Estado se los proveerá por medio de organismos especializados correspondientes de acuerdo a sus recursos y conforme a los planes respectivos, posteriormente.

El Art. 62 establece que es prioridad del Estado dotar a las poblaciones urbanas con el servicio de agua potable y en el mismo Art. se determina que el Estado estimulará a los pobladores hacia la creación, funcionamiento y mantenimiento de acueductos, brindando la asistencia técnica que sea necesaria y ayuda económica de acuerdo a sus recursos.

Según el Art. 63 el agua destinada para el consumo humano deberá tener la calidad sanitaria que el ministerio autoriza como buena y exigirá el cumplimiento de las normas de calidad en todos los abastecimientos de agua utilizadas para el consumo humano. En tal virtud y para determinar periódicamente su potabilidad los propietarios o encargados permitirán las inspecciones que sean necesarias.

En el Art. 64 se determina que no podrá efectuarse ninguna construcción, reparación o modificación de una obra pública o privada destinada al aprovechamiento de agua para el consumo humano, sin la autorización previa

del ministerio, para lo cual deberá presentarse a éste una solicitud escrita con las especificaciones y planos de las obras proyectadas.

Y el Art. 65 expresa que un reglamento determinará las condiciones técnicas y legales de los servicios de agua potable, así como la calidad de la misma.

En atención al Art. 285 algunas infracciones menos graves contra la salud son:

8) Desobedecer o incumplir las disposiciones emanadas de las autoridades de salud, sobre actos que ordene hacer u omitir para lograr el adecuado mantenimiento del servicio de agua potable en zonas rurales;

9) Cortar o suspender el servicio de agua potable en las poblaciones, asentamientos rurales o a personas naturales.

En este Código se da potestad y competencia al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para que controle la calidad del agua potable.

#### 2.6.2.3. Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Ley de ANDA).

Esta ley da origen y creación a esa institución como encargada de una mayor relación y responsabilidad respecto a la prestación del servicio de agua potable, y establece que ANDA es una institución autónoma de servicio público con responsabilidad jurídica propia y que su principal objeto es proveer a los habitantes de la República de acueductos y alcantarillados, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias o convenientes conforme a lo establecido en el Art. 2 de la ley.

En el Art. 4 de la Ley de ANDA se determinan las facultades y atribuciones de la institución como adquirir por cualquier medio toda clase de bienes y

recursos que le permitan satisfacer la demanda que al momento de su creación existían por el servicio. Estas atribuciones que datan desde la creación de la ley actualmente se han vuelto insuficientes para que la Administración desempeñe un papel eficiente respecto a la prestación que le ha sido encomendada.

La Ley de ANDA determina la finalidad con la que fue creada dicha institución, la cual consiste en dar el servicio de agua potable, extender y tener el control del mismo, así como también la calidad y administración. Esto mediante la explotación del recurso hídrico de fuentes superficiales tales como ríos, lagos o lagunas, o por la explotación de fuentes subterráneas, por ejemplo la excavación de pozos donde se encuentran mantos acuíferos subterráneos.

#### 2.6.2.4. Ley del Medio Ambiente y su Reglamento.

El Art. 49 de esta ley establece que el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales será responsable de supervisar la disponibilidad y calidad del agua y que un reglamento especial contendrá las normas técnicas para tal efecto, tomando en consideración los siguientes criterios básicos:

- a) Garantizar con la participación de los usuarios la disponibilidad, cantidad y calidad del agua para el consumo humano y otros usos, mediante los estudios y las directrices necesarias;
- b) Procurar que los habitantes utilicen prácticas correctas en el uso y disposición del recurso hídrico;
- c) Asegurar que la calidad del agua se mantenga dentro de los niveles establecidos en las normas técnicas de calidad ambiental;
- d) Garantizar que todos los vertidos de sustancias contaminantes sean tratados previamente por parte de quién los ocasionare, y
- e) Vigilar que toda actividad de reutilización de aguas residuales, cuente con el permiso ambiental correspondiente, de acuerdo a lo establecido en esta

ley.

El Art. 70 de la Ley en referencia determina que el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, elaborará y propondrá al Presidente de la República para su aprobación los reglamentos necesarios para la gestión, uso, protección y manejo de las aguas y ecosistemas tomando en cuenta la legislación vigente.

Entre las disposiciones determinadas en la Ley del Medio Ambiente, se regula velar por el uso adecuado de las aguas tanto en cantidad como en calidad, así como la autorización y explotación del recurso.

El Art. 69 de su Reglamento, hace referencia a que el uso del agua de las cuencas hidrográficas y mantos acuíferos, debe basarse en la calidad y la disponibilidad del recurso, así como en enfoques de uso sostenible tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) Los usos de las aguas lluvias, superficiales, subterráneas y costeras de las cuencas, deben planificarse sobre base de evaluaciones de la cantidad y calidad del agua, y
- b) El agua utilizada para el consumo humano con fines energéticos, domésticos, industriales, turísticos, pecuarios, agrícolas, pesqueros y de acuicultura no debe exceder de los límites necesarios.

En su Reglamento el Art. 70 determina que con la finalidad de garantizar la disponibilidad, cantidad y calidad del agua para el consumo humano y otros usos, deberá existir una activa participación de los usuarios, siendo necesario: incentivar el uso y aprovechamiento del agua, de acuerdo a la legislación vigente, como una manera de consolidar la capacidad de las comunidades de utilizar los recursos hídricos de manera sostenible; asignar prioridad en la utilización eficiente del agua, considerando la valorización



económica del recurso dentro de un uso determinado; incentivar el uso de tecnologías limpias en los procesos productivos, con el objeto de optimizar el aprovechamiento del recurso hídrico.

Se establece en estas disposiciones que el recurso de agua se debe dar con calidad y en cantidad que no conlleve el agotamiento del recurso, de igual forma se determina que la prioridad de este recurso es para el uso y consumo de los habitantes, por esta razón es necesario incentivar la participación de las personas.

## **2.7. SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO AL AGUA POTABLE EN EL SALVADOR.**

El agua es considerada hoy en día como un importante patrimonio y como un medio de vida al que hace falta preservar tanto en cantidad y calidad. Sus usos deben ser organizados para permitir satisfacer óptimamente la totalidad de las necesidades, evitando el despilfarro, asegurar su renovación e impedir las degradaciones irreversibles. Por lo tanto el conocimiento del recurso en términos de cantidad y calidad resulta indispensable para el desarrollo, uso adecuado y sostenible del mismo. En ese sentido una gestión hídrica racional requiere acceder de manera fiable y continua a la información sobre el recurso y sus usos.

El nivel de acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en El Salvador continúa siendo bajo a pesar del reciente incremento en cobertura. Esto ejerce un impacto negativo sobre la productividad y la salud especialmente entre los pobres de las zonas rurales. Los recursos de agua están seriamente contaminados y una gran parte de las aguas residuales se descargan en el medio ambiente sin ningún tratamiento. En términos de institucionalidad, únicamente la Administración Nacional de Acueductos y

Alcantarillados (ANDA) está a cargo de formular las políticas del sector y también de proveer el servicio. Durante los últimos diez años, los intentos por reformar y modernizar el sector a través de nuevas leyes no han logrado producir frutos.

### **2.7.1. Impacto De La Falta De Acceso A Los Servicios De Abastecimiento Agua Y Saneamiento Sobre La Productividad Y La Salud Pública.**

La carencia de acceso al agua ejerce un impacto no sólo sobre la calidad de vida de los pobres sino también sobre la productividad y la salud. Según una encuesta realizada en 2001 por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo FUSADES, las personas pobres que habitan en las zonas rurales, dedican un porcentaje significativo de su tiempo productivo a la recolección de agua. Las familias que no cuentan con acceso al agua dedican en promedio, el 8.5 % de su tiempo productivo acarreando agua, mientras que aún aquellos con conexión domiciliaria dedican el 4.9 % de su tiempo productivo a esta tarea.

La falta de acceso a servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales ejerce efectos adversos demostrables sobre el crecimiento y la mortalidad infantil. La tasa de mortalidad infantil entre las familias que no tienen conexión domiciliaria es de 40 por cada 1,000 nacimientos, en comparación con 30 en las familias que sí cuentan con dicha conexión. De forma similar, la tasa de mortalidad infantil entre los hogares que no tienen letrinas es 37, en comparación con 30 para los hogares que las tienen.

En la mayoría de las zonas cubiertas por ANDA el servicio de abastecimiento de agua es intermitente variando entre 16 horas al día, en algunas zonas a

menos de 4 horas al día e incluso una vez cada cuatro días en otras según lo revela la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) realizada en 2002. Sin embargo, casi todas las localidades parecen recibir agua al menos una vez al día.

### **2.7.2. Recursos Hídricos Y Contaminación Del Agua.**

Se estima que el 90% de los cuerpos superficiales de agua están severamente contaminados, casi todo el 98% agua residual municipal y el 90 por ciento del agua residual industrial se descargan en los ríos y riachuelos sin ningún tratamiento. Se estima que los mayores esfuerzos de mitigación de la contaminación deberían realizarse en las cuencas del Río Acelhuate y del Río Sucio, que producen un tercio del agua que abastece al área metropolitana de San Salvador.

Durante los últimos 20 años el rendimiento de una muestra de vertientes declinó en un 30 por ciento debido a la deforestación, lo que ha ocasionado una reducción en la disponibilidad de agua para la población rural.

### **2.7.3. Prestación Del Servicio De Agua Potable.**

La prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en El Salvador es responsabilidad de distintos proveedores de servicios. El máximo proveedor es ANDA, entre los demás proveedores de servicios se encuentran: las municipalidades, los proveedores de servicios descentralizados, los desarrolladores de proyectos de vivienda, las cooperativas rurales y ochenta y tres municipios en su mayoría pequeños, proporcionan los servicios directamente. Más de 13 proveedores de servicios

descentralizados han suscrito contratos en los que ANDA les ha otorgado el derecho de gestionar sus servicios en forma autónoma. Más de 100 desarrolladores de proyectos de vivienda han tenido que construir sus propios sistemas autónomos de abastecimiento urbano de agua porque ANDA no ha podido conectarlos. Ahora operan esos sistemas por sí mismos o han delegado la prestación del servicio en asociaciones de usuarios. En las zonas rurales, el servicio es provisto por más de 800 organizaciones basadas en la comunidad, incluyendo juntas de agua y asociaciones de desarrollo comunitario. Estas últimas dan servicio aproximadamente al 30% de la población.

## **2.8. EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE.**

Este tipo de servicio se adecua dentro de la categoría de servicios públicos propios, según la caracterización expuesta por Marienhoff, los cuales se determinan por estar a cargo del Estado y que éste se encarga de prestarlos directa o indirectamente a través de entidades autónomas o de particulares. Si el servicio público es prestado por el Estado se entiende como un ejercicio de la administración, si lo realiza indirectamente se entiende que la prestación deviene de la función o complejo de funciones atribuidas a dicho ente.

El servicio público de agua potable es propio por las razones antes expuestas y se pueden verificar notablemente en que dicho servicio en nuestro país, ha sido encomendado principalmente a un ente descentralizado: la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), institución a quien el Estado delega el poder jurídico para la realización del servicio, por medio de la Ley de creación de dicha institución.

El servicio de agua potable se constituye de acuerdo a la clasificación jurídica

de Manuel María Díez como un servicio público obligatorio ya que está impuesto normativamente por un precepto constitucional y legal. Constitucionalmente el agua potable se regula dentro de los recursos naturales (Arts. 101, 110 y 117 Cn.).

Es un servicio público esencial, porque tiende a satisfacer las necesidades básicas tanto para los individuos como para la comunidad.

El agua potable como servicio público tiene es de carácter concurrente, por ser de naturaleza esencial y en consecuencia ser prestado únicamente por el Estado, puede también ser prestado por los particulares bajo la vigilancia del Estado.

Es un servicio público de utilización necesaria para los usuarios, por tratarse de la prestación del líquido vital para la humanidad, y se clasifica como un servicio público permanente, debido a que la necesidad a satisfacer es vital y por consiguiente el servicio debe ser continuo.

Los servicios públicos en general advierten la concurrencia de cuatro caracteres fundamentales, los cuales en un primer plano serán adecuados al servicio público de agua potable y posteriormente se realizará una breve consideración del incumplimiento a dichos preceptos en relación al mismo.

a) Continuidad: para Abeledo Perrot significa que la prestación no debe ser interrumpida ésta depende de la índole de la necesidad a la que se refiere el servicio, por eso en algunos casos sería absoluta y en otros relativas. Diferente postura establece Manuel María Díez y a la cual nos adherimos, puesto que este considera que la prestación del servicio no puede interrumpirse ni paralizarse dado que se han establecido en beneficio de toda la comunidad y siendo el agua de consumo humano un servicio público que

satisface una necesidad primordial de los seres humanos, basta considerar que la continuidad debe ser absoluta e ininterrumpida, lo cual constituye una obligación de ANDA ya que es la institución encargada de proveer a toda la población de agua para el consumo.

b) Regularidad: Perrot considera que el servicio debe ser prestado o realizado con sumisión de conformidad a las reglas, normas o condiciones preestablecidas, idea compartida por Manuel María Díez, respecto al agua potable por el hecho de ser imprescindible, los legisladores han aprobado leyes para la prestación del servicio, es decir, la ley de ANDA ha sido creada para que esa institución cumpla con los objetivos para los cuales fue creada.

c) Uniformidad o igualdad: según Perrot, se refiere a que todos los habitantes tienen derecho a exigir y recibir el servicio de agua potable en igualdad de condiciones. A diferencia del referido autor, Manuel María Díez, considera que el servicio debe ser prestado en igualdad de condiciones, pero eso no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios, manteniéndose en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación. Es decir, que el agua potable que es proporcionada por ANDA, debe ser prestada a toda la población en igualdad de condiciones, satisfaciendo la necesidad de la misma en todos los sectores.

d) Generalidad: es el derecho que tienen los habitantes a usar el servicio público de agua potable que es proveído por ANDA de acuerdo a normas que la misma institución establece; criterio compartido por Perrot y Díez.

Luego de relacionar los caracteres fundamentales de los servicios públicos en general con el del agua potable verificaremos las violaciones a dichos preceptos:

Al respecto de la continuidad en el servicio público del agua potable, ésta se ve violentada en reiteradas ocasiones, ya que a pesar que se trata de un servicio esencial constantemente se ve interrumpido en su prestación ya sea por defectos en la infraestructura de los acueductos, desabastecimiento del recurso a determinados sectores y prestación del servicio en horarios inaccesibles, entre otros.

En cuanto a la uniformidad o igualdad de trato, en la misma línea que a los anteriores es violado constantemente desde una clara discriminación a los usuarios de índole personal, hasta una exclusión de sectores del territorio, esto en razón de que fácilmente puede determinarse la falta de abastecimiento de agua en sectores de clase baja a diferencia de la alta, pero este es un tema que será tratado con posterioridad en el capítulo III de la presente investigación.

## **2.9. ADMINISTRACION NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (ANDA).**

### **2.9.1. Antecedentes Históricos.**

Inicialmente eran las alcaldías quienes se encargaban de controlar y administrar los acueductos y alcantarillados de El Salvador, existía una dependencia del Ministerio de Obras Públicas llamado “Departamento de Obras Hidráulicas”, instalado en San Salvador, éste se encargaba del mantenimiento y ampliaciones del servicio de agua potable y trabajaban aproximadamente diez personas, entre ellas un jefe (ingeniero), cinco cadeneros, un archivador, dos tipógrafos y una secretaria.

Entre el periodo de 1931 a 1939 el Departamento de Hidráulica y el Servicio de Aguas de San Salvador, ambas oficinas de la Dirección General de Obras Públicas tuvieron a su cargo el mantenimiento, mejora y control de todos los servicios de agua potable e industriales de la ciudad de San Salvador.

Posteriormente el “Departamento de Hidráulica” se convirtió en “Dirección de Hidráulica”, esto le permitió incrementar su personal y en el año 1943 se convirtiera en “Dirección General de Obras Hidráulicas” independiente del Ministerio de Obras Públicas pero aún bajo el control de los cobros y pagos de los proyectos ejecutados.<sup>26</sup>

Las reuniones a nivel internacional: XI Reunión del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y XI Reunión del Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) celebradas en Washington D.C., recomendaban que en cada uno de los países que constituyen las américas se les asignara un papel protagónico a sus respectivos Ministros de Salud Pública en relación a la prestación del servicio de agua potable. Esto dejó como consecuencia que en El Salvador se constituyera un Consejo de Ministro integrado por los Ministros de Obras Públicas (MOP), de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y del Interior (MI), dicho Consejo recomendó la creación de un organismo autónomo que administrara los servicios de agua en la República.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) en septiembre de 1960 recomendó que es conveniente que en cada país existiera un organismo nacional autónomo con personalidad jurídica, cuya función principal seria el planeamiento, estudio de proyectos, supervisión técnica de los servicios de agua potable y eventualmente de la construcción, operación o administración

---

<sup>26</sup> [www.anda.gob.sv](http://www.anda.gob.sv)



de los mismos, debiendo cada país fijar el ámbito de acción de cada organismo.

Fue así como el 17 de Octubre de 1961 se emitió el Decreto de Directorio Cívico Militar N° 34 publicado el 19 del mismo mes y año en el Diario Oficial N° 191 tomo 193 a través del cual se creó la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). Dos días después, la ley de ANDA, se publicó en el Diario Oficial, en ésta se detallaba la organización, dirección y administración de la institución.

La primera sesión ordinaria se realizó el día 20 de diciembre de 1961, en la cual fueron convocados los ingenieros: José Alfonso Valdivieso, Atilio García Prieto, Francisco Ricardo Santana, Rafael Justiniano Rivera y León Enrique Cuellar, para tratar sobre la integración de la Primera Junta de Gobierno de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), asumiendo el cargo de presidente el Ingeniero José Alfonso Valdivieso, y fue hasta el año de 1962 que la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados ANDA logró independizarse de la alcaldía municipal, para asumir la responsabilidad de administrar propiedades, tanques y además, administrar la planta potabilizadora de Guluchapa.

En 1963 ANDA tomó bajo su administración el acueducto y alcantarillado de la ciudad capital y había incorporado 35 municipios del interior del país, en sus primeros 5 años ANDA operaba y administraba los acueductos de 102 centros urbanos, y a mediados de los años 70's ANDA había incrementado la prestación de sus servicios atendiendo a 150 localidades urbanas y rurales.

En la actualidad ANDA presta el servicio de acueductos a 168 municipios a nivel nacional.

### **2.9.2 Estructura Organizativa.**

En el Art. 6 de la Ley de ANDA se determina que las facultades, atribuciones, y la política general serán ejercidas por una junta de gobierno, la cual está compuesta por un presidente, que a su vez tendrá un suplente, cinco directores propietarios y cinco adjuntos.

El Presidente de la República nombra al presidente de ANDA y a su suplente; mientras que los cinco propietarios y sus respectivos adjuntos son nombrados por el Poder Ejecutivo, en los ramos de Obras Públicas, Interior, Salud Pública y Asistencia Social y el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

La Junta de Gobierno sesionara de forma ordinaria una vez por semana, cuando los intereses u obligaciones de la institución lo requieran se realizarán sesiones extraordinarias. Ambas sesiones serán convocadas y presididas por el presidente, a defecto de éste serán realizadas por el presidente suplente.

Conforme a lo establecido en el Art. 12 Ley de ANDA el presidente de la Junta de Gobierno tiene la representación judicial y extrajudicial de la ANDA. Los requisitos para ser presidente o director de la institución son: ser salvadoreño mayor de 30 años de edad, y de honorabilidad e instrucción notoria.

El cargo para el presidente y los directores de la institución es de dos años, pudiendo ser reelectos.

El presidente tendrá a cargo la administración de los negocios de la institución, y para el mejor desenvolvimiento de sus funciones cuenta con la colaboración de un gerente técnico y un gerente financiero nombrado por éste.

## **CAPITULO 3 FACTORES QUE INCIDEN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE.**

### **3.1. FACTOR AMBIENTAL.**

#### **3.1.1. Contaminación Ambiental.**

El daño ambiental afecta el uso y goce de los derechos humanos, esta situación ha sido reconocida por la comunidad internacional en reiteradas oportunidades, prueba de ello son los diversos acuerdos internacionales reconocidos por los Estados, entre éstos se pueden mencionar: La Declaración sobre Ambiente Humano de Naciones Unidas en 1972 (Declaración de Estocolmo), la Declaración de La Haya de 1989, la Declaración sobre Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (Río de Janeiro 1992), el Informe de la Relatora Especial en Derechos Humanos y Ambiente de la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Informe Ksentini 1994), son algunos ejemplos del reconocimiento del vínculo entre derechos humanos y medio ambiente por parte de la comunidad internacional.<sup>27</sup>

Se denomina contaminación ambiental a la presencia en el ambiente de cualquier agente físico, químico o biológico que sea o pueda ser nocivos para la salud, la seguridad o para el bienestar de la población, o que puedan ser perjudiciales para la vida vegetal o animal, que impidan el uso normal de las propiedades y lugares de recreación y goce de los mismos.

A medida que aumenta el poder del hombre sobre la naturaleza y aparecen

---

<sup>27</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

nuevas necesidades como consecuencia de la vida en sociedad, el medio ambiente que lo rodea se deteriora cada vez más. El comportamiento social que condujo al hombre a comunicarse por medio del lenguaje y que posteriormente formó la cultura humana, le permitió diferenciarse de los demás seres vivos, pero mientras éstos se adaptan al medio ambiente para sobrevivir, el hombre adapta y modifica ese mismo medio según sus necesidades.

El progreso tecnológico por una parte y el acelerado crecimiento demográfico por la otra, producen la alteración del medio ambiente, llegando en algunos casos a atentar contra el equilibrio biológico de la Tierra. No es que exista una incompatibilidad absoluta entre el desarrollo tecnológico, el avance de la civilización y el mantenimiento del equilibrio ecológico, pero es importante que el hombre sepa armonizarlos, para ello es necesario que proteja los recursos renovables y no renovables y que tome conciencia de que el saneamiento del ambiente es fundamental para la vida sobre el planeta.

La contaminación es uno de los problemas ambientales más importantes que afectan a nuestro mundo y surge cuando se produce un desequilibrio como resultado de la adición de cualquier sustancia al medio ambiente en cantidades que causen efectos adversos en el hombre, animales o vegetales que puede surgir a partir de ciertas manifestaciones de la naturaleza (fuentes naturales) o bien debido a los diferentes procesos productivos del hombre (fuentes antropogénicas) que conforman las actividades de la vida diaria.

Entre las fuentes que generan contaminación originadas por el hombre se encuentran las actividades industriales, comerciales, agrícolas, domiciliarias.

### **3.1.2. Contaminación De Las Aguas.**

La contaminación del agua es la incorporación al agua de materias extrañas, como microorganismos, productos químicos, residuos industriales y de otros tipos o aguas residuales.

La composición de los agentes contaminantes del agua es diversa, pero por lo general se relaciona con las sustancias que son derramadas como residuos de fábricas en los ríos y mares.

El agua es el elemento más importante del medio ambiente, pues es el que permite la existencia de plantas, animales y seres humanos en el globo terrestre. Se considera que el agua está contaminada cuando no es apta para la bebida o el consumo humano, ya que las impurezas que contiene hacen desagradable o dañino su uso recreativo o cuando no puede destinarse a aplicación industrial alguna y también por el hecho los animales acuáticos no pueden vivir en ella.

### **3.1.3. Causas De Contaminación.**

En las zonas urbanas: la contaminación la producen los desperdicios industriales, la basura, el derrame de las aguas negras, la obstrucción de cañerías, entre otras, y ésta se puede apreciar en las aguas de uso domiciliario y en las de uso público.

En las zonas rurales: es producida por el uso de productos químicos en las actividades agropecuarias no controladas (plaguicidas, fumigaciones o aplicación abusiva de fertilizantes), y el derrame de aguas no tratadas entre otros.

En los ríos, mares, lagos y océanos: se produce por el traslado de aguas negras desde las zonas urbanas, derrame de petróleo, los desperdicios y residuos industriales, la basura acumulada en las orillas de los mares, lagos, océanos y ríos; además los derrames petroleros representan hoy en día uno de los mayores causantes de contaminación marina, pues éstos se esparcen sobre vastas extensiones en forma de una delgada capa que impide que los microorganismos del plancton transformen el gas carbónico del aire en oxígeno y no pueden ser absorbidos por la atmósfera. La descarga de petróleo y la limpieza de grandes tanques petroleros hechas al margen de las leyes internacionales contaminan extensas áreas marinas.

#### **3.1.4. Consecuencias De La Contaminación.**

Cuando el agua no consigue auto purificarse es señal de que contiene exceso de sustancias orgánicas y químicas por lo que su calidad se ve afectada y por consiguiente se restringe su uso.

Los animales mueren al entrar en contacto con sustancias tóxicas que se encuentran en el agua, por tanto disminuye el potencial alimenticio de los mares y ríos.

El agua contaminada genera enfermedades en la piel e intoxicaciones en el humano, esto también ocurre en las playas y las regiones rurales en las que puede producirse la muerte del ganado, aves de corral y otras especies.

#### **3.1.5. Política Ambiental Y Desarrollo.**

Las actividades económicas desarrolladas por el hombre, entre éstas la urbanización e industria generan los bienes y servicios que garantizan el

bienestar social que cada día son más complejas y requieren del uso de tecnologías más avanzadas que mantengan un alto nivel de productividad. Sin embargo esas actividades son fuente de contaminación ya que degradan tanto el medio ambiente como la vida sobre el planeta.

La mejora y la conservación del medio ambiente al contrario de lo que se pensaba hace varias décadas no dificultad el proceso de desarrollo económico. Por el contrario ambiente y desarrollo van de la mano. A medida que los países se desarrollan, las posibilidades de mejorar el medio ambiente van creciendo. Por otra parte dado que las clases sociales más necesitadas usualmente se encuentran cerca de regiones con problemas ambientales, es necesario implementar políticas efectivas que ayuden a aliviar la pobreza mediante la generación de empleo y el mejoramiento de la productividad de los trabajadores y de las condiciones de los suelos y aguas cercanas.

Para ejemplificar, la contaminación causa problemas de salud debido a factores como la continua exposición a la radiación solar y la contaminación del agua perjudica las actividades pesqueras y turísticas, y al atacar las causas que ocasionan enfermedades se reducen los problemas socioeconómicos que surgen de ésta y se dan las bases para un desarrollo sostenido y armónico entre el hombre y los recursos naturales.

Las políticas ambientales son importantes razones estratégicas ya que la degradación ambiental acarrea efectos negativos para otros países. Actualmente existe un gran número de organizaciones dispuestas a financiar proyectos de saneamiento ambiental, igualmente existen iniciativas que conducirán a que los países del primer mundo concedan beneficios económicos a cambio del cuidado ambiental.

## **3.2. FACTOR SOCIAL.**

Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el acceso de agua potable y saneamiento básico se reconoce como un medio para que las sociedades reduzcan sus niveles de enfermedad y pobreza pero factores como la sobrepoblación, el hambre, la desigualdad económico-social y los daños devastadores a los recursos naturales son amenazas latentes para la sobrevivencia humana que aceleradamente nos llevan hacia una autodestrucción la cual se puede disminuir con las políticas ambientales que implementa cada Estado según sus necesidades y de acuerdo a los tratados internacionales en materia ambiental.

### **3.2.1. Sobrepoblación.**

Se refiere a una condición en que la densidad de la población se amplía a un límite que provoca un empeoramiento del entorno y una disminución en la calidad de vida.

La cantidad de agua mundial se ha reducido y el consumo ha crecido el doble que la población en el último siglo. Estamos en una crisis sin agua ya que una persona en cinco días se deshidrata y muere; la escasez afecta a más del 40% de la población mundial y para el año 2025 se prevé que dos tercios de la población mundial enfrentarán una gravísima escasez de agua.

Actualmente El Salvador tiene más de 6 millones de habitantes, se estima que para el 2015 esa cifra se eleve a más de 7.7 millones de personas elevando la demanda del vital líquido, sin sumar los problemas de distribución, contaminación del agua y el mal manejo de las fuentes que incrementaría la demanda pudiendo causar escasez mucho antes de lo



previsto.

La sobrepoblación es un problema relativo pero no es tanto la cantidad de población sino donde ésta se encuentra concentrada, en la zona norte del país tenemos poca población, pero en la zona central y ciertas áreas de occidente hay una cantidad considerable de personas para las cuales contar con recursos claves como el agua y el manejo de la vulnerabilidad ante desastres ambientales se verán más afectadas como consecuencia del crecimiento de la población, incrementándose así el riesgo ante un evento futuro de la naturaleza como terremotos, lluvias torrenciales e inundaciones.

No se puede negar que en El Salvador la sobrepoblación es un tema que incide en la degradación de recursos naturales como el agua, pero también influye que tenemos una cultura de considerar que los medios naturales y la capacidad de generación de los mismos son infinitos, por lo que carecemos de una educación de racionamiento aparejado con el medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

### **3.2.2. Deforestación A Causa De La Sobrepoblación: Urbanizaciones.**

Una causa principal de deforestación y pérdida de fuentes o sistemas de captación de agua es el alarmante crecimiento de las urbanizaciones, sobre todo en el área de San Salvador. Desde 1980 el área metropolitana ha crecido territorialmente en más de un 64% en base a la proliferación de urbanizaciones construidas sin un marco regulatorio.

Los proyectos de construcción de viviendas ocasionan serias consecuencias ambientales ya que el impacto de las urbanizaciones es alarmante si se considera la tala de árboles que se realiza para construir (arrasar con toda la

vegetación), luego se cubre la superficie con grandes áreas de asfalto y cemento (caminos y carreteras o en su caso aparcamientos para vehículos) y cuando se combina esta actividad con la perforación local de pozos para suministrar agua a las urbanizaciones, se aumenta la demanda de agua justo en la cuenca que se destruye como proveedora de ella.

### **3.2.3. Pobreza.**

Tanto en el área rural como urbana el acceso al recurso hídrico es limitado a causa de la pobreza, factores como el desempleo dificultan la posibilidad de adquirir servicios básicos como el acceso al agua potable familias con este tipo de problema social están obligadas a autoabastecerse del recurso, en donde la mujer y la niñez son los que juegan un papel más protagónico en dicha situación. Donde no hay servicios de agua potable, son las mujeres y las niñas quienes asumen la responsabilidad del abastecimiento, ya que por ser una actividad doméstica suele atribuírsele al género femenino, constituyendo un elemento más que amplía la brecha de inequidad genérica. La falta de cobertura y la escasez económica obligan cada vez más a que las mujeres y las niñas ocupen una parte importante de su tiempo diario (hasta 4 horas al día) para abastecerse de cantidades mínimas de agua. Este problema se complica dado que en las distintas regiones del país el Estado no garantiza que las fuentes de agua mantengan una calidad apta para el consumo humano.

Estas circunstancias junto con la falta de acceso al crédito y a mejores oportunidades de empleo limitan la capacidad para luchar contra la pobreza. Desde la perspectiva del desarrollo humano, esta situación de pobreza plantea una negación de opciones y oportunidades para que las mujeres y

sus familias opten por una mejor calidad de vida.<sup>28</sup>

### **3.3. CONDICIONES DE SALUBRIDAD E INSALUBRIDAD.**

Contar con los servicios básicos de agua, luz, servicio sanitario y de recolección de residuos de basura no implica de ninguna manera que el usuario tenga una excelente prestación sino una vida digna. Las quejas recibidas son de todo tipo, la Defensoría del Consumidor es una de las entidades que recibe los reclamos de los usuarios según su Directora General Sandra Liborio, la empresa precisamente más demandada es la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

#### **3.3.1. Norma Salvadoreña Obligatoria De Agua Envasada (Nos).**

El agua potable para ser considerada de consumo humano debe de cumplir con diferentes condiciones de salubridad establecidas por la Norma Salvadoreña Obligatoria de Agua Potable.

La norma en referencia de fecha 13 de Agosto de 1998 tiene como objeto principal establecer los requisitos físicos, químicos, microbiológicos, radiológicos y de control de las buenas prácticas de manufactura que debe cumplir el agua envasada destinada para el consumo humano; así como también establece características con sus valores recomendados, procedimientos, registros, frecuencia mínima de muestreo y métodos estandarizados a ser usados para aguas envasadas. De igual forma establece los requisitos específicos del diseño y comportamiento para determinar si las instalaciones, métodos, prácticas y controles utilizados en

---

<sup>28</sup> Programa Salvadoreño de Investigación Sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) boletín N° 45 Pág.10. 2001.

la extracción, tratamiento, envasado, almacenamiento, despacho, transporte y distribución de agua envasada, están de conformidad con operadores o administradores en consonancia con las buenas prácticas de manufactura que se describen en esta norma de control.

Las aguas envasadas importadas estarán sujetas a la aplicación de la misma que en su aplicación y vigilancia corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La observancia de esta norma corresponde a todas las entidades nacionales y extranjeras cuya actividad económica sea extraer, tratar, envasar, etiquetar, almacenar, transportar y distribuir agua envasada para consumo humano.

Algunas definiciones básicas a las que alude la “NOS” son:

*Agua artesiana*: es obtenida de un pozo que perfora un manto acuífero confinado ubicado por encima del nivel freático. El agua artesiana debe cumplir con los requisitos de agua natural.

*Agua envasada*: es aquella apta para el consumo humano contenida en recipientes apropiados, aprobados por la autoridad competente y con cierre hermético inviolable, el cual deberá permanecer en tal condición hasta que llegue a manos del consumidor final.

*Nivel freático*: es el nivel estático de agua en los pozos que penetra la zona de alta saturación de agua.

*Agua natural*: proviene de manantiales, minerales, artesianas o de pozos las cuales se derivan de una formación subterránea y que no proviene de un sistema de abastecimiento municipal o público de agua.

*Agua carbonatada o efervescente*: es la que después de tratamiento y posible restitución del dióxido de carbono conserva la misma cantidad que cuando emergió de la fuente.

*Agua de operaciones*: derivada bajo presión hacia una planta para el lavado

de envases, de manos, para la limpieza de la planta y el equipo, y otros propósitos sanitarios. Si es diferente del agua producto, el agua de operaciones debe ser obtenida de una fuente aprobada, debidamente localizada, protegida y manejada, debe ser accesible, adecuada y de una calidad segura y sanitaria, la cual debe estar de acuerdo en todo momento con la NOS.

*Agua de pozo:* o de un orificio perforado, excavado, de alguna manera construido en la tierra para obtener agua de acuífero. El agua de pozo deberá satisfacer los requisitos del agua natural.

*Agua purificada:* es la producida por destilación, desionización, ósmosis en reverso, u otro proceso adecuado que satisfaga la definición de agua purificada de la edición más reciente de la USP (farmacopea de los E.E.U.U.). Sólo el agua que satisfaga esta definición y que sea vaporizada y luego condensada puede ser etiquetada o rotulada con la viñeta que diga: «agua destilada».

*Agua fluorada:* agua envasada que contiene flúor. La etiqueta debe especificar si la fluoración es natural o agregada, cualquier agua que satisfaga la definición de este párrafo debe cumplir las normas de calidad de la NSO.

*Agua producto:* o agua procesada por la planta para ser envasada. El suministro de agua para cada planta debe proceder de una fuente apropiadamente localizada, operada, protegida y fácilmente accesible, adecuada y de una calidad segura y sanitaria la cual debe estar de acuerdo en todo momento con las leyes y regulaciones aplicables de la agencia gubernamental que tenga jurisdicción.

*Fuente aprobada:* se refiere a la fuente y al agua que de ella se obtiene ya sea de un nacimiento, un pozo artesiano, pozo perforado o agua suplida por la municipalidad o de cualquier otra fuente, la cual haya sido inspeccionada, muestreada, analizada y asegurada que tiene calidad

sanitaria de acuerdo a las leyes y regulaciones del Estado y agencias gubernamentales que tengan jurisdicción sobre ella. La presencia en la planta de certificados o notas de aceptación vigentes de las agencias del gobierno o de otras agencias que tengan jurisdicción, hacen constar que la fuente de agua ha sido aprobada.

### **3.3.2. Control De Calidad.**

ANDA cuenta con un laboratorio de control de calidad y contaminantes del agua que funciona desde el año 2001 con una inversión de siete millones de dólares, tiene veinticinco especialistas en química y biología, además del equipo necesario para poder analizar correctamente la calidad del agua potable a escala nacional. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Institución de Derecho Público sin fines de lucro y de carácter autónomo (CONACYT)<sup>29</sup>, ha informado en más de una ocasión que el laboratorio de control de calidad del agua de ANDA cumple con todos los requisitos internacionales para que los resultados de los análisis de este vital líquido sean correctos y confiables. Sin embargo pese a los diferentes estudios realizados al agua la realidad es otra ya que ni las instituciones públicas se fían del consumo de agua distribuida por ANDA. Cientos de miles de dólares del presupuesto público cada año se destinan a comprar agua embotellada, a pesar de que ANDA señala que brinda un servicio de calidad.

La presencia de dispensadores de agua en las instituciones públicas es lo más habitual, incluso en las que denuncian falta de fondos, frases como “el agua embotellada nos ayuda a controlar la cantidad a consumir y genera

---

<sup>29</sup> Ley Del Consejo Nacional De Ciencia Tecnología, Decreto Ley Del Consejo Nacional De Ciencia Tecnología, Decreto Legislativo N° 287, Diario Oficial 10 De Agosto De 1992. Art. 1

más confianza que la del chorro”, “el agua envasada representa hasta cierto punto una garantía de calidad”, “el agua de grifo es buena, aunque si la hierve, se cura doblemente en salud” se han convertido en las más comunes hoy en día y poco o nada se puede hacer al respecto porque en esencia, el agua distribuida no cumple con los requisitos mínimos para su comercialización como potable. La situación es tal que ha generado desconfianza en la población salvadoreña en general, quienes actualmente prefieren el agua embotellada.

El nivel de desconfianza por el agua de grifo en las instituciones públicas, denota que no importa el precio al momento de adquirir agua envasada por ejemplo el ISSS afirmó a finales de febrero de 2006 que pagaría la cifra de \$518,636.00 a tres empresas por 12 meses de suministro. Para el caso la Corte Suprema de Justicia (CSJ) con la cantidad de \$212,902.00 en diciembre de 2005, demostró ser otro apetecible cliente para las embotelladoras. En el Ministerio de Hacienda que es la cartera que elabora el presupuesto creyó necesario invertir en agua embotellada \$104,429.00 cantidad para 2007 y el Ministerio de Educación (MINED) \$37,483.00 entre otras.

La norma de que creo el CONACYT mide cuatro parámetros de calidad los cuales son:

- a) *Presencia de microbios*: exige que el agua no contenga residuos de bacterias coliformes es decir que no contenga heces humanas.
- b) *Presencia de metales*: los residuos de metales líquidos tales como el plomo, el zinc o el aluminio deben ser regulados, según la norma de CONACYT.
- c) *Presencia de plaguicidas*: la norma para el control de calidad mide la

cantidad de plaguicidas que pueda contener el agua, ya sea por contacto directo o indirecto.

- d) *Apariencia*: el color del agua servida y el olor de la misma son dos aspectos que se verifican en el líquido. La turbidez del agua es otra de las características que se miden.

### **3.3.3. Las Razones Para Optar Por El Agua Envasada.**

Los responsables de las instituciones consultadas coinciden en que la decisión de consumir solo agua envasada fue tomada para garantizar calidad para los empleados y visitantes en los centros de trabajo, quienes argumentaron :que el agua del chorro no está en un 100% libre de bacterias, y puede ocasionar enfermedades a los empleados, afectando su salud y el buen funcionamiento de la institución”, explicaron claramente representantes de la Dirección General de Administración del Ministerio de Hacienda. Esta Institución firmó un contrato por \$104,429.00 en diciembre de 2006 para la compra 82,880.00 garrafas de cinco galones, lo que deja un promedio de 227 garrafas por día, incluidos fines de semana y festivos. Según explican, el agua que ANDA lleva hasta los chorros de la institución no les genera la confianza suficiente. Y ese no es el único ministerio que destina parte de sus fondos para agua envasada. El Ministerio de Gobernación, sin incluir la PNC, la Academia de Seguridad Pública o Centros Penales, gasta \$73,396.00. Así también el Ministerio de Educación, de Economía, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Obras Públicas, Transporte de Vivienda y Desarrollo Urbano.

A los ministerios se les unen los hospitales públicos, como el Hospital Nacional Rosales, el de San Bartolo y el Benjamín Bloom.



En estas entidades del Sistema Público de Salud, los encargados de adquirir el producto aseguran que el agua embotellada les proporciona más garantías para la salud de los pacientes. “Usamos agua en botella para los pacientes y los empleados que ya se acostumbraron a tomar de esa. Preferimos el agua embotellada porque es mejor prevenir”, explica el director del Hospital Bloom.

El Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) encabeza la lista de las instituciones con más gasto en agua envasada, ya que su inversión supera el medio millón de dólares.

### **3.4. FACTOR ECONÓMICO.**

El carácter del agua como bien económico incorpora conceptos basados en la Constitución de la República, tales como la eficiencia, la competencia, el control de gestión y los resultados que determinan las características de los servicios públicos. El agua se ha convertido en un producto industrial con preocupantes signos de escasez y en muchos casos ésta no resulta apta para el consumo humano.

El carácter industrial del suministro de agua también se relaciona con el enfoque económico, puesto que ésta procede a ser comercializada, partiendo del agua cruda (materia prima) y posteriormente sometiéndola a procesos de tratamiento para luego ser distribuida en los puntos de utilización por los clientes, entregándola por volúmenes medidos y cobrándose por cantidades consumidas; este proceso constituye una actividad económica industrial.

Empresarialmente la prestación de los servicios debe ser una gestión eficiente y por ende tener participación empresarial independientemente de su tamaño o ámbito de influencia. Por tanto la empresa de agua debe ser

tratada jurídica, fiscal y administrativamente como cualquier otra empresa con similares derechos y obligaciones.

Durante muchos años ha primado la teoría del equilibrio de nivel bajo; con este modelo se proporcionan servicios de calidad relativa pues no existe suficiente disposición a pagar; ello trae por consecuencia: ingresos bajos, poca cobertura y deficiente gestión de los servicios. Lo único que se mantiene en un nivel alto es el subsidio del Estado que no siempre beneficia a la población de ingresos menores. Ahora se propone la meta de alcanzar un equilibrio de alto nivel que en consecuencia los usuarios obtendrían un servicio acorde a lo que pagarían por el mismo, subsidiándose a los consumidores de bajos ingresos y exigiéndose alta eficiencia.

El adecuado acceso al agua potable y la evacuación y tratamiento de excretas mejoran la calidad de vida de los habitantes urbanos y rurales, también la competitividad de las ciudades. Por ende el acceso al agua potable incide estratégicamente en la competitividad económica nacional y en los diferentes sectores económicos.

El agua representa un recurso estratégico para el crecimiento económico y progreso social porque aparte de ser indispensable para todas las formas de vida y la sostenibilidad de los ecosistemas del país, contribuye al desarrollo humano que representa un insumo vital para el crecimiento económico. También porque la principal cuenca del país se encuentra compartida con los vecinos Honduras y Guatemala. En efecto existe un consenso mundial sobre el papel que desempeña el agua en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El acceso al agua potable y saneamiento no solamente forma parte de las dieciocho metas contenidas en los ODM, sino que también constituye un factor crítico para el cumplimiento de los demás objetivos, entre ellos: erradicar la pobreza extrema, el hambre y reducir la mortalidad infantil.

La contribución del agua al crecimiento económico del país se ve reflejada en los aportes a la generación de energía eléctrica y en la demanda que sobre este recurso le imponen diferentes sectores importantes de la vida nacional. La cuenca trinacional del río Lempa representa la zona productora de agua más importante del país, ya que en ella se encuentran las principales centrales hidroeléctricas del país (Guajoyo, Cerrón Grande, 5 de Noviembre y 15 de Septiembre), los tres distritos de riego (Atiocoyo, Zapotitán y Lempa-Acahuapa) claves para la producción de alimentos, además del fortalecimiento de medios de vida en esas zonas y una de las principales fuentes de agua para el Área Metropolitana de San Salvador (el Sistema Río Lempa). Sin embargo a pesar de su importancia estratégica el país enfrentado, durante los últimos 25 años una severa crisis asociada con la disponibilidad del recurso. Ésta tiene expresiones en varias dimensiones: problemas con el acceso al agua, saneamiento y calidad de la misma también una ineficiencia en el uso y administración del recurso. A pesar de contar con una abundante oferta hídrica, esta situación nos hace caer en la paradoja de la “escasez en medio de la abundancia”.

La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) como centro de pensamiento e investigación, considera importante destacar y promover el papel estratégico que el agua desempeña en nuestro país, así como avanzar hacia una gestión integral del agua novedosa y propia, basada en nuestras condiciones y contextos y sobre un enfoque participativo.

Durante los últimos treinta años El Salvador ha experimentado una severa crisis de disponibilidad de agua a pesar que en el territorio llueve abundantemente. Según el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales la oferta hídrica que el país recibe en promedio a través del agua lluvia es de 1,800.00 milímetros cada año, esto representa cerca de

32,283.00 millones de metros cúbicos de agua que caen en el territorio salvadoreño en el año, durante la época lluviosa de esta dotación natural anual que recibe el país, cerca del 67% regresa a la atmósfera por medio de los procesos naturales de evaporización propios del ciclo hidrológico. El resto del agua recibida se distribuye en los cuerpos de agua superficiales (ríos y lagos) y subterráneos (acuíferos) del país, conformando un capital hídrico disponible por persona de 2,774 metros cúbicos al año. Debido a la extensión territorial nuestros cuerpos de agua superficiales están conformados por un tejido denso de 360 ríos, distribuidos en diez regiones hidrográficas.

Las aguas subterráneas (principal fuente de agua) se encuentran localizadas en los valles interiores de Ahuachapán, Santa Ana, Zapotitán, San Salvador, San Vicente, Usulután, San Miguel y a lo largo de la planicie costera occidental y central del país. Si comparamos nuestra dotación natural y su distribución territorial con la de otros países que por sus condiciones climáticas tienen fuertes limitaciones físicas, podemos decir que El Salvador posee una adecuada oferta hídrica para satisfacer las demandas que le imponen los grandes usuarios (hogares, industria, comercio, energía, riego, turismo y otros). A pesar de contar con un potencial hídrico favorable y de la importancia estratégica que tiene para nuestro desarrollo, el país ha venido enfrentando en las últimas tres décadas una severa crisis asociada con la disponibilidad de este recurso.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> <http://archive.laprensa.com.sv/2006228/eleconomista>

### **3.5. FACTOR INSTITUCIONAL.**

La inseguridad y crisis hídrica a menudo son consecuencias de situaciones gubernamentales caracterizadas por fracasos a la hora de integrar políticas y prácticas relacionadas con la gestión de los recursos hídricos. Una buena gestión hídrica se da cuando los organismos gubernamentales responsables del agua establecen una política y un marco legal efectivo para distribuir y gestionar los recursos hídricos de forma sensible a las necesidades nacionales, sociales, económicas y al sostenimiento a largo plazo de la base de los recursos.

ANDA es el mayor oferente de servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Aunque la presencia de ANDA es amplia a nivel nacional (70% de los municipios) su cobertura tiene una alta concentración en la zona urbana, ejemplo de ello, es el abastecimiento para la región metropolitana de San Salvador que agrupa un tercio de la población del país pero cuyo abastecimiento por parte de ANDA representa dos tercios del total de agua producida a nivel nacional. Sin embargo, ello no garantiza un acceso pleno, debido a problemas en el servicio de abastecimiento tales como: el tiempo promedio de suministro que oscila entre 16 y 18 horas diarias pero existen sectores parciales en San Salvador, Soyapango, Ilopango y San Marcos donde el servicio solamente se recibe durante algunas horas diarias generando problemas de insalubridad y demandando actividades adicionales dentro de los hogares; la calidad del agua no asegura la salud del consumidor, incrementándose el mercado de agua envasada y el desordenado crecimiento urbano exige ampliación de cobertura en zonas de difícil acceso.

Las causas de la deficiencia del servicio son múltiples entre las que

sobresalen las siguientes: la limitada capacidad de producción y sobreexplotación de las fuentes, problemas de operación, mantenimiento y reposición de líneas de conducción, redes de distribución generando altos niveles de pérdidas de agua, ausencia de mecanismos e instrumentos técnicos, operacionales y gerenciales que permitan compatibilizar el de consumo con el régimen de producción.<sup>31</sup>

La cobertura de agua potable en las zonas rurales es sustancialmente menor, si bien hay avances recientes la cobertura en zonas rurales sigue siendo muy baja.

En 1962 ante la falta de servicios en las zonas rurales el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social impulsó el Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural, conocido como PLANSABAR. En 1995 los sistemas de agua potable construidos se trasladaron a ANDA, creándose la Gerencia de Sistemas Rurales para coadministrar unos 700 sistemas rurales del país de los cuales unos 315 fueron construidos por PLANSABAR, cuya transferencia desde ese Ministerio, despertó interrogantes que hasta la fecha no se han podido responder como por ejemplo la legalidad de estos sistemas y los derechos de propiedad de los equipos y terrenos, así como la responsabilidad de su administración.

Muchos de esos sistemas rurales técnicamente han llegado al fin de su vida útil y con problemas financieros y técnicos. Una parte importante de comunidades coordinaron esfuerzos para gestionar apoyos y respuestas a demandas emergentes para la gestión de los sistemas rurales de agua potable, bajo ese contexto surgió la Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución de Agua a Nivel Rural (ANDAR), cuyo objetivo

---

<sup>31</sup>Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) boletín 42 Pág. 6.

estratégico es fortalecer y promover la participación de las comunidades rurales para la defensa del derecho al agua con fines de sostenibilidad y desarrollo.

Además de ANDAR existe otro conjunto importante de proyectos rurales que han estado siendo financiados entre otros, por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FIS-DL) y por fuentes de cooperación externa a través de ONG'S. Se estima que en la década de los 90, el FIS-DL ha financiado la construcción de unos 400 proyectos de abastecimiento de agua.

### **3.5.1. Gestión Institucional Ante La Contaminación Del Agua.**

La contaminación disminuye significativamente la disponibilidad del agua. Los vertidos residuales domésticos e industriales así como la disposición inadecuada de desechos sólidos en diversos lugares del país y la aplicación de agroquímicos, pesticidas y plaguicidas en la agricultura constituyen fuentes permanentes de contaminación del agua. La contaminación está presente tanto en aguas subterráneas como superficiales, siendo éstas últimas las que presentan mayor vulnerabilidad.

Entre los años 1971 y 1972 ANDA realizó un análisis de la calidad de aguas superficiales con el objeto de identificar fuentes potenciales de abastecimiento de agua potable. Para entonces los resultados reflejaron la necesidad de atender de manera inmediata los problemas de contaminación de los ríos Acelhuate, Suquiapa, Sucio, Lempa y el Río Grande de San Miguel. Desde entonces ya se observaba la relación directa entre el proceso de urbanización y sus efectos sobre la calidad del recurso hídrico, sobre todo en las aguas superficiales en las diversas cuencas hidrográficas del país.

En 1980 se estableció el Programa de Monitoreo Hidrobiológico para el

Estudio Sistemático de la Calidad de las Aguas Superficiales en el marco del Plan Maestro de Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos (PLAMDARH). En el programa de monitoreo colaboraron el Servicio Hidrológico, ANDA y la Dirección General de Recursos Pesqueros, de acuerdo a los resultados solamente tres de las veintitrés estaciones de muestreo demostraron que había buena calidad biológica y que la situación ecológica de los ríos correspondientes no estaban alteradas, las veinte estaciones restantes indicaron alteración biológica y ecológica de los ríos analizados.

En 1982 el PLAMDARH publicó los resultados del análisis de los principales problemas de contaminación de las aguas del país señalando la evacuación de los vertidos industriales y municipales como las principales causas. De hecho en todas las regiones hidrográficas del país se encontraron problemas de contaminación bacteriológica, por lo que recomendaba la descontaminación previa para usar el agua con fines domésticos. El Estado salvadoreño ha perdido buena parte de la capacidad para monitorear y dar seguimiento a este problema los esfuerzos recientes por analizar la calidad del agua ha estado menos vinculados a las instituciones gubernamentales.<sup>32</sup>

### **3.5.2. Marco Institucional Para Regular La Contaminación Del Agua.**

#### **3.5.2.1. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.**

Es normal que ANDA se ocupe de la calidad de las aguas que entran en los sistemas de acueductos sin embargo su intervención en la evaluación de la

---

<sup>32</sup>Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) boletín 45 Pág.12. 2001.



calidad de sus vertidos no satisface los requisitos de imparcialidad exigidos por una auditoría ambiental. En efecto, no hay independencia entre la institución responsable del tratamiento y la que verifica la calidad de los vertidos pues ANDA realiza ambas actividades.

#### 3.5.2.2. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

A través de la Dirección General de Salud Vegetal y Animal, el MAG juega un papel en cuanto a la calidad de las aguas residuales de riego. Esta Dirección administra la entrada y salida de pesticidas, fertilizantes y productos para uso agropecuario así como su calidad y métodos utilizados. Sin embargo no regula la cantidad que usan los agricultores de estos productos, en consecuencia la contaminación a partir de pesticidas, fertilizantes y otros productos agropecuarios está controlada a nivel nacional pero no a nivel local o individual.

#### 3.5.2.3. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

Es el responsable de asegurar la calidad del agua para consumo humano a fin de prevenir enfermedades de origen hídrico. Los recursos para evaluar la calidad del agua en los cuerpos receptores y para controlar las actividades de saneamiento y obras de ingeniería no son suficientes para monitorear la situación de manera constante y para hacer un análisis profundo. En el caso del monitoreo de las descargas en los cuerpos receptores el MSPAS no logra controlarlas a nivel de cantidad y calidad.

#### 3.5.2.4. Municipalidades.

Las municipalidades tienen la posibilidad de manejar su propio servicio de conducción y de tratamiento, así como de intervenir en la gestión del recurso agua, pero la falta de recursos financieros y capacidad técnica limitan su poder de acción. Algunas de las municipalidades decidieron ir adelante con su propia red de acueducto pero ninguna experiencia ha sido intentada con las aguas residuales.

#### 3.5.2.5. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

Es responsable de asegurar que la calidad del agua se mantenga dentro de los niveles establecidos en las normas técnicas de calidad ambiental, que todos los vertidos de sustancias contaminantes sean tratados previamente por parte de quien los ocasione y vigilar que en toda actividad de reutilización de aguas residuales se cuente con el permiso ambiental correspondiente. El MARN en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y demás autoridades competentes en materia de normatividad del uso o protección del agua, el aire y el suelo, establecerán la capacidad de estos recursos como medios receptores, priorizando las zonas del país más afectadas por la contaminación.

En El Salvador no existe un marco legal que oriente las distintas instituciones involucradas en el manejo y suministro del agua. No hay coordinación y existe duplicación de funciones, falta regulación y poca capacidad para imponer controles de calidad.

La gestión del recurso agua en El Salvador tiende a limitarse a la construcción y manejo de infraestructura. Las instalaciones hidroeléctricas, los sistemas de riego y de acueductos están tradicionalmente divorciados del manejo de las cuencas aunque las instituciones como CEL, MAG y ANDA son usuarias del agua y la compleja tarea de manejar las cuencas carece de coordinación entre ellas y las municipalidades.

Estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) manifiestan que el origen de la problemática hídrica del país radica en la inexistencia de un ente responsable del manejo integrado del recurso hídrico y un marco legal con instrumentos claros de gestión para la protección, aprovechamiento y recuperación del agua y de las cuencas del país. Por el contrario lo que hay es un manejo sectorial y disperso del agua en diversos cuerpos legales.<sup>33</sup>

### **3.5.3. Otra Legislación Relativa A La Gestión Del Agua.**

a) *Constitución de la República*: declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, y entre los motivos de expropiación por causa de utilidad pública, establece el objetivo de aprovisionamiento de agua.

b) *Código Penal*: establece sanciones al que contamine, envenene, adultere o corrompiere de modo peligroso los recursos hídricos.

c) *Código de Salud*: determina la norma de calidad del agua, el control de

---

<sup>33</sup> [www.foroagua-elsalvador.org](http://www.foroagua-elsalvador.org)

vertidos y las zonas de protección. Le otorga al MSPAS la atribución para desarrollar programas de saneamiento ambiental, abastecimiento de agua potable para comunidades, disposición adecuada de excretas y aguas servidas, así como la eliminación y control de contaminación del agua.

d) *Ley de Riego y Avenamiento*: establece que todas las aguas superficiales y subterráneas son propiedad del Estado. Regula la extracción de agua para riego sin aclarar cómo se planifica y adjudica su uso para atender demandas competitivas entre agua potable y agua para riego, tanto para uso público como privado.

e) *Ley de Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados* tiene la potestad de regular toda extracción de agua en el país, pero al mismo tiempo es el mayor usuario de este recurso para consumo humano.

Según su ley de creación la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa tiene derechos sobre el uso del agua para generación de energía, concebidos sin atención a los derechos de otros usuarios conferidos por ley.

f) *Ley del Medio Ambiente*: otorga competencia en la prevención y control de la contaminación al MARN junto al MSPAS en esta ley se determina que para proteger el recurso hídrico debe promoverse el manejo integrado de cuencas hidrográficas y la protección del medio costero-marino de toda clase de vertidos y derrames. Corresponde al MARN elaborar y proponer al Presidente de la República los reglamentos necesarios para la gestión, uso, protección y manejo de las aguas y ecosistemas.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) boletín 45 Pág. 38. 2001.

Ante la inexistencia de un marco legal diferentes organizaciones sociales se han pronunciado al respecto con el propósito de contribuir a la solución de dicho problema presentando anteproyectos de Ley General de Aguas y del Subsector de Agua Potable y Saneamiento a la Asamblea Legislativa, pero hasta la fecha ninguno de los anteproyectos ha sido debatido.

## **CAPITULO 4. DERECHO DEL CONSUMIDOR.**

### **4.1. ORIGEN Y DESARROLLO.**

#### **4.1.1. Evolución Y Desarrollo Del Derecho Del Consumidor A Nivel Internacional.**

Al hablar de derechos del consumidor nos referimos al movimiento de protección en el que con el transcurso del tiempo, en diferentes contextos sociales evolucionó hasta lo que en la actualidad se conoce como derechos del consumidor, en el que durante su evolución se responsabilizó al productor o fabricante, pero para el Derecho Romano Clásico, era el comprador a quien prevenían cuando adquiría productos o contrataba la prestación de bienes y servicios, con el fin de evitar consecuencias de una compra defectuosa o contratación deficiente.<sup>35</sup>

La defensa del consumidor resulta de la necesidad de la sociedad de verse protegida frente a una situación desventajosa, se ha podido observar a lo largo de la historia como hombres y mujeres han demandado mediante diversas acciones el acceso a los alimentos básicos o precios justos, esta situación se ha visto reflejada en el transcurso de los años, tanto así que a principios del siglo XX se establecían ideas en las que los propios consumidores podrían organizar el comercio, realizar la producción mediante la organización de cooperativas y con ello lograrían tener los negocios bajo su mando.

Después de la segunda guerra mundial se produjo un desarrollo económico

---

<sup>35</sup> Prada Alonso, Javier. "Protección del Consumidor y Responsabilidad Civil". Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, Madrid, Barcelona. 1998. Págs. 19 y 20.

que provocó que las relaciones de consumo se complicaran, lo que propició una falta de protección en torno de los consumidores y dió pie al denominado “consumerismo”.<sup>36</sup>

El país pionero en plasmar la defensa de los consumidores fue Estados Unidos ya que en el año 1927 de la organización de consumidores surge la creación de la Unión de Consumidores de los Estados Unidos de América, esta asociación propugnaba el acceso a la información de productos consumidos y la libre selección de los mismos.

Posteriormente el día 19 de marzo de 1962 a partir del mensaje que dió el Presidente John Fitzgerald Kennedy sobre la protección de los intereses de los consumidores se inició el movimiento de protección y defensa para algunos países. El Presidente Kennedy resaltó en su discurso *“todos somos consumidores, si a los consumidores se les dan productos de inferior calidad y en contra prestación los precios son altos, si las medicinas son peligrosas o no sirven, si el consumidor no tiene posibilidad de elegir en base a una adecuada información, entonces se despilfarra su dólar, su salud y su seguridad quedan amenazadas y sufre el interés general”*.<sup>37</sup>

En 1960 surge la International Organizations of Consumers Union IOUC (Organización Internacional de la Asociación de Consumidores) con el impulso de cinco organizaciones de consumidores de los Estados Unidos, Australia, Holanda, Inglaterra y Bélgica; con el transcurso de los años, específicamente en 1960 se fueron agregando como asociados instituciones de consumidores de Alemania, Austria, Nueva Zelanda y Francia, Japón en 1962, Israel, Noruega y Malasia en 1966, Jamaica en 1967, Corea en 1970, México en 1971 e India en 1973. Esta Organización en 1993 pasó a

---

<sup>36</sup> Movimiento social que busca defender los derechos de los consumidores.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Pág. 21.

denominarse Consumer International, siendo de vital importancia el aporte de esta institución pues agregaron dos derechos del consumidor, los que fueron: el derecho a la educación y el derecho a un ambiente sano; y a iniciativa de la misma desde el 15 de marzo de 1983 se celebra el Día de los Derechos del Consumidor. En 1973 surge el reconocimiento más completo emanado de una Organización Política Internacional, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa aprobó “La Carta Europea de Protección al Consumidor” la cual contenía disposiciones relativas a los derechos de los consumidores, protección frente a los daños físicos provocados por productos peligrosos, disposiciones relacionadas al interés económico, educación, información, formas de reparación de daños ocasionados y representación de los consumidores.<sup>38</sup>

En América a finales de la década de los 70 el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas pidió al Secretario General preparar un estudio en el cual se determinaran las disposiciones jurídicas vigentes en materia de protección al consumidor, las instituciones que protegían los derechos de los consumidores y que prepararan un amplio informe de propuestas claras con medidas de protección a los consumidores para ser analizadas por los Estados participantes. Posteriormente el 9 de Abril de 1985 mediante resolución 39-248 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas se aprobaron “Las Directrices para la Protección del Consumidor”, a partir de las cuales se proporciona a los Estados un marco para la elaboración, fortalecimiento de políticas internas y legislación referente a protección del consumidor.

Un año después de la aprobación de estas directrices, surge la Primera Conferencia para América Latina de IOCU que se denominó “Los

---

<sup>38</sup> Martínez, Julia Evelin. “Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor” FUNDAUNGO-USAID. El Salvador. 1998



Consumidores y la Crisis Económica”. En esta conferencia se logró acordar la creación de un grupo de trabajo sobre temas legales que estaría a cargo del proyecto de la ley de modelo de IOCU para la protección de consumidores en América Latina, el objetivo principal de este proyecto era ser un instrumento de apoyo a las actividades de las organizaciones de consumidores.<sup>39</sup>

#### **4.1.2. Evolución De Los Derechos Del Consumidor En El Salvador.**

El Derecho del Consumidor es relativamente nuevo en nuestro país, sin embargo desde los años 50 con las intervenciones estatales en el orden económico y social se trató de conciliar la estabilidad de precios con el mantenimiento de condiciones de rentabilidad para los productores y de justicia social para los consumidores,<sup>40</sup> por lo que fue necesario que con el transcurso del tiempo los Derechos del Consumidor fuesen respetados e influyeran en gran medida al reconocimiento internacional de los derechos del consumidor con la aprobación de las “Directrices de Naciones Unidas para la Protección al Consumidor”, luego, en abril de 1985 se lograron implementar políticas de defensa a los derechos del consumidor en los países miembros, principalmente en los más desarrollados como Estados Unidos, siendo así que en la década de los 90 inicia el auge en latinoamérica y en especial en nuestro país en materia de defensa de los derechos de los consumidores, específicamente después de los Acuerdos de Paz.

---

<sup>39</sup> Ley Modelo IOCU, 1997.

<sup>40</sup> Ley Orgánica del Instituto Regulador de Abastecimiento, Diario Oficial N° 235, tomo 233, 23 de Diciembre de 1971.

En la Constitución de 1983 aparece regulada “la defensa del interés del consumidor” pero hasta 1992 con la aprobación de la Ley de Protección al Consumidor que la defensa y promoción de este derecho se toma en serio. Antes de 1992 este derecho se regulaba de manera aislada en algunas legislaciones por ejemplo en el Código Penal de 1973 en el cual se sancionaba con pena de seis meses a tres años al que comercializara sustancias envenenadas o adulteradas; la misma sanción era para el acaparamiento, especulación, uso o tenencia de pesas y medidas falsas y la venta a precios ilegales (vender a un precio superior al regulado por la autoridad competente).

A partir de 1973 El Salvador empezó a contar con leyes de estabilización económica como la “Ley de Comercialización y Regulación de Precios”<sup>41</sup>, en ésta se dictaban medidas para evitar el acaparamiento y escasez de productos y garantizar precios justos a los productores, comerciantes y consumidores. Esta ley se emitió transitoriamente, sin embargo se volvió permanente hasta la aprobación de la “Ley Temporal de Estabilización y Regulación de Precios” vigente desde 1980 hasta 1992. En esta ley se determinaba que fijado el precio de una mercancía o producto no podría ser alterado por los productores o comerciantes en perjuicio de los consumidores y obligaba a los importadores a demostrar los montos que servían para elaborar los precios.

En 1992 mediante Decreto Legislativo número 267 de fecha 22 de junio, se creó la primera Ley de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial el 1 de septiembre de 1992 entrando en vigencia el 8 de septiembre del mismo año y aprobándose con fecha 27 de noviembre de 1992 el

---

<sup>41</sup> Decreto Legislativo No 445 del 18 de octubre de 1973.

respectivo reglamento, convirtiéndose en el primer cuerpo normativo en el que se protegían de manera directa y particular los derechos del consumidor. El origen de esta ley es consecuencia de un proceso de reformas económicas implementadas en el país con la finalidad de privatizar la economía provocando un nuevo modelo de desarrollo económico, sustentado en la iniciativa privada y el apoyo de un Estado moderno y eficiente, como producto de la política neoliberal implantada por el ex Presidente Félix Alfredo Cristiani con la que se originó una liberación de precios sin ningún control gubernamental; lo que propició la iniciativa de diversos sectores de la sociedad de presentar a la Asamblea Legislativa un anteproyecto de ley de regulación temporal de precios, que posteriormente sería la *Ley de Protección al Consumidor*, ley que dio creación a la Dirección General de Protección al Consumidor que en un principio se tomó en cuenta, pero en poco tiempo se consideró deficiente porque contaba con muchos vacíos que la hacían inoperante.

Con la ineficacia que presentó la primera ley y el descontento de la población, el Centro para la Defensa del Consumidor en 1995 entregó a la Asamblea Legislativa una serie de reformas y adiciones a la ley, en las cuales el también ex Presidente de la República Dr. Armando Calderón Sol, expresó su oposición a la mayoría de reformas por razones técnicas, razón por la cual la Asamblea Legislativa inició un proceso de reforma integral de ley que culminó con la creación de una nueva Ley de Protección al Consumidor en 1996 y que permaneció vigente hasta el 2005. Esta nueva ley establecía un mecanismo de sanciones que no otorgaban una protección eficaz para los consumidores, no importaba la gravedad de la falta ocasionada por el proveedor porque para falta la primera amonestación era escrita y en caso de reincidencia del proveedor se le aplicaba multa.

El movimiento de protección al consumidor dejó al descubierto la inoperancia de la ley de 1996 porque los consumidores se encontraban en desventaja frente a los proveedores de bienes y servicios, lo que dio lugar a la creación de la tercera Ley de Protección al Consumidor del 31 de agosto de 2005 y la cual está vigente. Esta ley tuvo como principales objetivos: a. crear la Defensoría del Consumidor, como institución descentralizada, independiente de cualquier órgano fundamental del Estado, encargada de velar por el cumplimiento de esta normativa; y b. dirigir el Sistema Nacional de Protección al Consumidor integrado por todas las instituciones públicas que tienen relación en la función de proteger al consumidor, entre algunas: Los Ministerios de Economía, de Salud Pública y Asistencia Social, de Agricultura y Ganadería, las Superintendencias Generales de Electricidad y Telecomunicaciones y del Sistema Financiero, las Asociaciones de Consumidores, el Viceministerio de Transporte, la Administración Nacional de Acueductos y alcantarillados y la misma Defensoría del Consumidor.

## **4.2. NORMATIVA SOBRE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

### **4.2.1. Normativa Internacional.**

Mediante la resolución 39/248 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 9 de abril de 1985 se aprobaron *Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor*, creadas a solicitud del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el objeto de armonizar a nivel global la protección del consumidor.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, definió en su momento estas directrices como: “*un conjunto internacionalmente reconocido de objetivos básicos, preparados*

*especialmente para que los gobiernos de países en desarrollo las utilizaran para la estructuración y fortalecimiento de políticas y leyes de protección del consumidor”.*

Se entiende que las directrices están destinadas para que los gobiernos formulen una política energética de protección del consumidor (según lo que establece el párrafo 2), cuyo principal sujeto a proteger es el consumidor en todos los ámbitos de la sociedad; haciendo énfasis de manera particular a la protección de “la población rural y los pobres”<sup>42</sup> en los derechos que poseen en el mercado como consumidores.

Entre 1990 y 1995 esas directrices se sometieron a revisión, previéndose la necesidad de extenderlas a otras áreas y las nuevas tendencias económicas y las relacionadas a la regulación de las modalidades de consumo y protección del medio ambiente llevaron al Consejo Económico y Social a ampliarlas en la dimensión ambiental, incluyéndose la promoción del consumo sostenible como objetivo de las mismas<sup>43</sup>.

Los objetivos que persiguen las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor son:

- a) Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores.
- b) Facilitar la creación de grupos independientes para la defensa del consumidor.
- c) Promover un consumo sostenible.
- d) Fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor.

---

<sup>42</sup> Párrafo 6 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.

<sup>43</sup> Resolución 1997/53 del C.E.S.

De lo anterior se infiere que las Directrices de las Naciones Unidas vienen a constituir el instrumento de reconocimiento de los derechos de los consumidores a nivel internacional como derecho a la seguridad, a la representación, a elección, compensación, información, a un entorno saludable y a la educación del consumidor; constituyéndose en modelos a adoptar en las legislaciones internas con el fin primordial de brindar una efectiva protección a los consumidores.

#### **4.2.2. Normativa Nacional.**

##### **4.2.2.1. Constitución de la República.**

Según el Art. 101 Cn., el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y racional utilización de los recursos. Con igual finalidad fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores.

En este artículo se establece claramente el mandato y fundamento de la creación de un cuerpo normativo que proteja a los consumidores y sus derechos ante cualquier desventaja que tengan a los proveedores y como consecuencia, es también la base para la creación de una institución que los represente en la defensa de sus derechos en la relación de consumo.

##### **4.2.2.2. Ley de Protección al Consumidor.**

El Art.1 LPC determina que el objeto de esta ley es proteger los derechos de los consumidores a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica

en sus relaciones con los proveedores. Así mismo, establecer el Sistema Nacional de Protección al Consumidor y la Defensoría del Consumidor como institución encargada de promover y desarrollar la protección de los consumidores, disponiendo su organización, competencia y sus relaciones con los órganos e instituciones del Estado y los particulares cuando requiera coordinar su actuación.

El ámbito de aplicación de la Ley de Protección del Consumidor se determina en el Art. 2: “quedan sujetos a esta ley todos los consumidores y los proveedores, sean personas naturales o jurídicas en cuanto a los actos jurídicos celebrados entre ellos, relativos a la distribución, depósito, venta, arrendamiento comercial o cualquier otra forma de comercialización de bienes o contratación de servicios”.

El Art. 3 LPC proporciona la definición legal de consumidor:

a) Consumidor o usuario: toda persona natural o jurídica que adquiera, utilice o disfrute bienes o servicios, o bien, reciba oferta de los mismos, cualquiera que sea el carácter público o privado, individual o colectivo de quienes los producen, comercialicen o faciliten, suministren o expidan.

Sin perjuicio de los demás derechos que se deriven de la aplicación de otras leyes, los derechos básicos de los consumidores de acuerdo al Art. 4 LPC son los siguientes:

f) Ser protegido contra los riesgos de recibir productos o servicios que en condiciones normales o previsibles de utilización pongan en peligro su vida o la salud.

g) Reclamar y recibir compensación en el caso que los productos o servicios sean entregados en calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida; pudiendo elegir cualquiera de las siguientes opciones: la reparación del bien, exigir el cumplimiento de la oferta si esto fuere posible, a la reducción del

precio, tasa o tarifa del bien o servicio, aceptar a cambio un producto o servicio diferente al ofrecido o la devolución de lo que se hubiese pagado.

h) Acceso a los órganos administrativos establecidos para ventilar los reclamos por violaciones a sus derechos, mediante un proceso simple, breve y gratuito.

i) Defensa de sus derechos en procedimientos administrativos de solución de conflictos, con la inversión de la carga de la prueba a su favor, cuando se trate de la prestación de servicios públicos.

Según el Art. 6 LPC los productos y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores no deben implicar riesgos para su vida, salud o seguridad, ni para el medio ambiente, salvo los legalmente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización...<sup>44</sup>

### **4.3. NOCIONES BÁSICAS QUE DERIVAN DEL DERECHO DEL CONSUMIDOR.**

#### **4.3.1. Noción Conceptual.**

Derecho del Consumo o Derecho del Consumidor, es el conjunto de normas emanadas de los poderes públicos destinada a la protección del consumidor o usuario en el mercado de bienes, la prestación o arrendamientos de servicios.<sup>45</sup>

El Derecho del Consumidor es un derecho tutelar colectivo, de raíz constitucional, con expresiones de patrimonialidad y constituido por un conjunto de principios, sistemas de protección y normas de Derecho Público y Derecho Privado, que tiene por objeto garantizar la idoneidad o aptitud,

---

<sup>44</sup> Ley de Protección al Consumidor. Septiembre de 2005

<sup>45</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).



calidad, seguridad de uso e inocuidad de bienes y servicios que se proveen sobre la base de una relación jurídica, con el objeto de que los mismos puedan utilizarse de acuerdo con su naturaleza y fines, sin consecuencias dañosas para el o los usuarios.<sup>46</sup>

#### **4.3.2. Ubicación Jurídica Del Derecho Del Consumidor.**

Buena parte del Derecho del Consumidor se nutre de los avances del Derecho Civil, fundado a partir de la protección de los débiles de la sociedad. Otra parte es propia, específica, peculiar de la actividad de satisfacer necesidades de un mercado en escasez.<sup>47</sup>

De esto se infiere que el Derecho del Consumidor es un Derecho en evolución y que abarcan materias que antes de su surgimiento no habían sido tratadas con la importancia actual; ejemplo es la regulación a los patrones de consumo y al desarrollo sustentable, la seguridad en términos de inocuidad de alimentos, regulación de publicidad engañosa y el comercio electrónico.

Los procedimientos que le dan aplicabilidad al Derecho del Consumidor son regidos por principios del Derecho Administrativo, pero considerarlo parte de éste no es más que rebajar su relevancia a un plano de simple regulador de una actividad social aislada, siendo hasta este momento todo lo contrario ya que el consumo es indispensable en las actividades diarias de las personas humanas.

El Derecho del Consumidor es considerado como una disciplina jurídica autónoma que cuenta con un objeto, principios, características y normas de derecho propias que regula relaciones de consumo entre proveedor y

---

<sup>46</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>47</sup> Alegría, Héctor. Ob. Cit. Pág. 9

consumidor, ateniéndose a una institución de tipo administrativa únicamente para fines de control y aplicación de las normas, encasillarlo dentro del Derecho Administrativo sería negarle todos estos atributos y limitarlo a la regulación de relaciones jurídicas entre Administración Pública y administrados.

Una vez defendida la autonomía del Derecho del Consumidor, podemos decir que éste como toda disciplina jurídica proviene de una de las tres grandes ramas del Derecho hasta hoy reconocidas<sup>48</sup>, en tal sentido consideramos que se adecúa perfectamente al Derecho Social, pues cuenta entre otras con las características siguientes: a) Las ramas de Derecho Social protegen al ciudadano ante fenómenos colectivos y no aislados, en el caso del Derecho del Consumidor se constituye en el medio de tutela que el Estado proporciona para el logro del mantenimiento de la paz social a través de la protección de los consumidores; b) La existencia de un sujeto en relación jurídica que actúa en inferioridad que en el derecho del consumidor el proveedor representa la parte con superioridad económica, imponiendo las condiciones de contratación de los bienes y servicios a los consumidores; c) La intervención del Estado es necesaria, por cuanto crea instituciones para el mejoramiento de la calidad de vida del consumidor y de su protección dentro del mercado, y d) Las relaciones entre consumidor y proveedor representan la actividad económica más importante en los Estados, por su importancia de tutelar dichas relaciones atendiendo al carácter masivo que representan en la búsqueda del equilibrio entre consumidores y proveedores.

---

<sup>48</sup> Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social.

### **4.3.3. Derecho Procesal Del Consumidor.**

El reconocimiento de los derechos de los consumidores y la existencia de normas sustanciales o de fondo serían inoperantes si no tienen incorporación legal de mecanismos instrumentales de implementación que aseguren la aplicación concreta de las normas de protección. En el caso salvadoreño dicho sistema de normas lo encontramos de manera dispersa al igual que la propia rama del Derecho del Consumidor, pero encontrando su base a partir del artículo 97 y siguientes LPC.

La Ley de Protección al Consumidor en atención al punto anterior ha separado las normas sustantivas de las adjetivas y dentro de estas últimas prevé normas como las siguientes: la ley establece procedimientos administrativos específicos para la solución de conflictos con fuerte presencia de instancias alternas de solución de conflictos, que incluye medidas cautelares en caso de que exista un riesgo inminente, medios alternos de solución de conflictos como el avenimiento, conciliación, mediación, arbitraje y un procedimiento sancionatorio aplicado por un Tribunal Sancionador con carácter administrativo (Arts. 97-150 LPC).

### **4.4. DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR.**

Con la desigualdad que existe entre consumidores/usuarios y las grandes empresas proveedoras de bienes y servicios, así como la proliferación de contrataciones en masa mediante los llamados contratos de adhesión, se ha visto la necesidad en los distintos ordenamientos jurídicos de equilibrar la relación contractual mediante medidas que controlen la calidad de los productos y servicios, por esa razón se creó la Ley de Protección al Consumidor.

Mediante el Decreto Legislativo número 776 se aprobó la actual Ley de Protección al Consumidor salvadoreña la cual contiene dos objetivos fundamentales establecidos en el artículo uno de la misma, siendo el segundo de ellos el que nos interesa para el presente apartado, y consiste en: “crear a la Defensoría del Consumidor como institución encargada de promover y desarrollar la protección de los consumidores, disponiendo su organización, competencia y sus relaciones con los órganos e instituciones del Estado y los particulares, cuando requiera coordinar su actuación”. La Defensoría del Consumidor tiene como función principal precisamente la aplicación de las normas contenidas en dicha ley dentro de todo el territorio nacional, artículo 60 LPC.

El fundamento legal de dicha institución lo encontramos en el artículo 56 LPC el cual establece: *“créase la Defensoría del Consumidor, como una institución descentralizada del Gobierno de la República, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo administrativo y presupuestario. Se regirá por lo dispuesto en la presente ley y su reglamento, además de leyes especiales aplicables a la materia”*.<sup>49</sup>

El artículo en referencia nos presenta las características de la Defensoría del Consumidor, siendo la más importante de ellas: *“una institución descentralizada del Gobierno de la República”*. Con respecto a esta figura Gabino Fraga define la descentralización como *“aquella que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía”*<sup>50</sup>. Andrés Serra Rojas explica que *descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa,*

---

<sup>49</sup> Código de Salud, Código Municipal, Código de Comercio, Ley de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Código Penal y otros.

<sup>50</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

*conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control*<sup>51</sup>. Desde este punto de vista la Defensoría del Consumidor no sería una institución del todo independiente y está siempre supeditada a ciertas facultades de vigilancia y control de parte del Gobierno Central, lo cual nos parece lógico pues no debería confiarse las actividades administrativas del todo a una institución sin tener por lo menos limitadas facultades de control y al mismo tiempo apoyo por parte del Gobierno Central, ello obedece al hecho que se trata de la realización de actividades cuyo destinatario es el administrado en general en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Si bien es cierto apuntábamos que la anterior era la principal característica de la Defensoría del Consumidor como institución encargada de velar por la defensa de los consumidores, ésta no es la única, el artículo 56 LPC establece otras características a saber las cuales a su vez son derivadas del hecho de haberle dado a la Defensoría del Consumidor el carácter de una institución descentralizada, dentro de las que se encuentran:

a) Gozar de personalidad jurídica propia:

Para que una institución pueda considerarse descentralizada requiere contar con personalidad jurídica propia, sin depender de la personalidad jurídica del Estado para la realización de sus actividades sino más bien con independencia jurídica para obligarse y adquirir derechos frente a otros entes o sujetos de derecho. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propio a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte la autonomía que se les confiere.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*

b) Tener un patrimonio propio:

Derivada de la característica anterior surge además la autonomía económica de la Defensoría del Consumidor, consistente en la libre disposición de los bienes que forman el patrimonio propio de la misma, en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central. En este contexto cabe mencionar que según el art. 91 LCP, el patrimonio de la Defensoría está constituido por: a) los recursos que el Estado le confiera inicialmente; b) las asignaciones que anualmente se establezcan con cargo a su presupuesto especial; c) los recursos que reciba en virtud de programas de asistencia de gobiernos u organismos nacionales e internacionales, y d) los bienes, valores o derechos que adquiera a cualquier título, así como sus productos y rentas.

c) Gozar de autonomía en lo administrativo y presupuestario:

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, es decir que no están sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Cuando nos referimos a una institución “autónoma” significa que tal institución no tiene una relación de dependencia directa o jerárquica con ninguna otra institución. La autonomía es una forma de organización por la cual las instituciones se encuentran sólo sujetas a la ley, gozando de independencia en sus acciones tanto en su organización como en decisiones administrativas. Tienen además personalidad jurídica y un patrimonio propio. Una de las principales innovaciones de la ley es precisamente que la Defensoría se crea como institución autónoma, gozando entonces de mayor independencia para actuar únicamente sujeta a la ley en una efectiva defensa de los derechos del consumidor. Se encuentra además fortalecida tanto en las competencias que se le atribuyen como en su presupuesto para actuar y en los órganos que la conforman.

#### **4.4.1. Funciones Y Atribuciones.**

De conformidad con el artículo 58 LPC tiene las competencias siguientes:

- a) Coordinar las acciones del Sistema Nacional de Protección al Consumidor, velando por el cumplimiento de los marcos normativos en esta materia;
- b) Velar por los derechos e intereses de los consumidores en las relaciones con los proveedores de bienes y prestadores de servicios;
- c) Fijar y modificar los precios máximos de los bienes intermedios y finales de uso o de consumo y de los servicios en caso de emergencia nacional, siempre que se trate de productos y servicios esenciales<sup>52</sup>;
- d) Celebrar convenios con instituciones públicas o entidades privadas nacionales o extranjeras para facilitar el cumplimiento de los objetivos de esta ley;
- e) Promover la educación y la formación permanente de los consumidores, realizando actividades de información, organización y orientación en materia de consumo, con el objeto de prevenir las violaciones a los derechos de los consumidores;
- f) Realizar inspecciones, auditorías y requerir de los proveedores los informes necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- g) Acreditar árbitros institucionales e independientes en materia de consumo e instruir los procedimientos administrativos para la solución de controversias entre proveedores y consumidores y ejercer la potestad sancionadora según los alcances que la Constitución y las leyes establecen;
- h) Velar porque en los instrumentos utilizados en los contratos cumplan con las condiciones necesarias para no violentar los derechos de los consumidores; pudiendo ordenar, previo procedimiento en el que se oirá al

---

<sup>52</sup> Entiéndase por productos y servicios esenciales aquellos que suplen una necesidad básica de los consumidores, independientemente que sean proporcionados o prestados por el Estado o por una institución de carácter privado, tales como productos de canasta básica, salud, telefonía, agua potable, energía eléctrica y otros.

proveedor, el retiro inmediato de los formularios que no cumplan tales condiciones cuando se trate de contratos de adhesión;

i) Representar directamente o por medio de apoderado a los consumidores, en el ejercicio de sus derechos y facultades ante las instancias administrativas y judiciales;

j) Velar por el cumplimiento de las normas obligatorias de seguridad, información, etiquetado, calidad, pesos y medidas de los bienes y servicios que se comercializan en el mercado;

k) Organizar, recopilar y divulgar información para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los precios, tasas o tarifas y características de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, y de las condiciones de contratación de los mismos, así como toda otra información de interés para los consumidores;

l) Administrar la base de datos relativos a denuncias y atención de consumidores de todos los organismos que forman parte del Sistema Nacional de Protección al Consumidor;

m) Realizar y promover investigaciones en el área de consumo;

n) Apoyar, fomentar y llevar un listado de las asociaciones de consumidores acreditadas dentro del Sistema Nacional de Protección del Consumidor;

o) Proponer a las instituciones competentes, la formulación de normas jurídicas o técnicas, en materia de protección al consumidor;

p) Fomentar en los proveedores la adopción de normas y políticas orientadas a prevenir infracciones a esta ley, así como de una mejor atención al cliente y otorgar reconocimientos a las personas, empresarios o entidades que se distinguen en el respeto, protección y ayuda al consumidor, de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente;

q) Promover que las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos elaboren cartas de derechos de los usuarios y las den a conocer a éstos, y



r) Las demás atribuciones y facultades que le confiera la ley.

Las competencias de la Defensoría del Consumidor se enmarcan en el cumplimiento del objetivo principal de la Ley de Protección al Consumidor el cual es: “proteger los derechos de los consumidores a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores”<sup>53</sup>, es decir procurando una relación de equilibrio entre los proveedores y consumidores.

En búsqueda del logro del fin propuesto la ley establece como competencias de la Defensoría del Consumidor todos los literales anteriores. Corresponde ahora que analicemos algunas de las más importantes competencias que esta nueva ley le confiere a la Defensoría del Consumidor y la más novedosa e importante de ellas es la que señala el literal “a” al referirse que compete a la Defensoría del Consumidor: *coordinar las acciones del Sistema Nacional de Protección al Consumidor*<sup>54</sup>, *velando por el cumplimiento de los marcos normativos respectivos en esta materia*; de lo cual se desprende el carácter no solo correctivo de esta ley sino también preventivo y con la finalidad principal de lograr una efectiva protección de los consumidores bajo la línea de un trabajo coordinado de las dependencias del Órgano Ejecutivo y demás instituciones del Estado que en sus competencias tengan la protección de estos derechos como siempre debe hacerse cuando se trate de la defensa de los intereses colectivos.

Por otra parte, de forma acertada se retoma de la antigua normativa una atribución fundamental de la Defensoría y es la contenida en el literal “c” del art. 58 de la actual Ley de Protección al Consumidor, se afirma lo anterior porque parece acertado el hecho que si bien es cierto estamos en un

---

<sup>53</sup> Artículo 1 inc. 1 de la Ley de Protección al Consumidor.

<sup>54</sup> Ver Sistema Nacional de Protección al Consumidor.

modelo de libre mercado en el que se persigue una injerencia mínima de parte del Estado en todos los ámbitos y en el que obviamente los precios no son fijados por éste, también es cierto que es necesaria una protección jurídica para los consumidores en casos de emergencia nacional en estos términos el literal c) faculta a la Defensoría del Consumidor a fijar y modificar los precios máximos de los bienes en caso de emergencia nacional, pero no de todos los bienes sino sólo de aquellos denominados intermedios y finales de uso o de consumo y de los servicios siempre que se trate de productos y servicios esenciales.

La ley persigue un cambio de visión, fortaleciendo la prevención a las violaciones a los derechos del consumidor a través de la educación y formación de los consumidores por medio de campañas de divulgación de sus derechos y de la forma de hacerlos efectivos, por lo que el literal “e” establece que *es competencia de la Defensoría promover esta cultura de formación y educación.*

Paralelo a la educación y formación la Defensoría cuenta con la función de vigilancia, en la cual podrá realizar una verificación del cumplimiento de la ley en las actuaciones de los proveedores, para ello se cuenta con herramientas como las *inspecciones, auditorías y requerimiento de información a los proveedores.* Lo que significa que funcionarios y delegados de la Defensoría podrán visitar establecimientos a fin de comprobar el cumplimiento de derechos del consumidor como la información en etiquetado de los productos, fechas de vencimiento y otras especificaciones. El proveedor por su parte debe permitir el acceso y otorgar la información requerida, ya que según lo dispuesto en el artículo 44 literal “f” es una infracción muy grave obstaculizar las funciones de vigilancia e inspección que tiene la Defensoría o negarse a suministrarle la información requerida en el cumplimiento de

tales funciones.

El artículo 58 LPC presenta otra potestad de gran importancia, en la que le confiere a la Defensoría la facultad de representar a los consumidores ante entidades administrativas, a los distintos tribunales y a la Corte Suprema de Justicia en defensa de los derechos que establece la ley, con lo cual los consumidores sin incurrir en mayores gastos y con el respaldo de la institución podrán acudir a los procedimientos y juicios necesarios para hacer valer sus derechos.

#### **4.4.2. Sistema Nacional De Protección Al Consumidor (SNPC).**

Cabe destacar dentro de este punto que mediante el decreto de creación de la Defensoría del Consumidor también se dió origen al Sistema Nacional de Protección al Consumidor, siendo la Defensoría la encargada de dirigir dicho sistema el cual está integrado de conformidad con el artículo 151 LPC por varias instituciones que intervienen dentro la esfera jurídica del consumidor como sujeto de derecho. A manera ilustrativa presentamos en el anexo 1 la forma en que está integrado el SNPC.

El quinto considerando de la Ley expone la importancia de la creación de un Sistema Nacional de Protección al Consumidor que es una de las principales novedades del nuevo cuerpo legal y que no es más que una red de cooperación formada por la Defensoría del Consumidor trabajando en conjunto con otras instituciones públicas que reúnan dentro de sus competencias asuntos relativos a la defensa del consumidor o a la vigilancia de las empresas que operan en lo público y los organismos privados organizados para la defensa del consumidor (Ministerio de Economía,

Ministerio de Salud y Asistencia Social, SIGET, ANDA, Superintendencia del Sistema Financiero, Asociaciones de Consumidores, entre otros).

Esta Ley de Protección al Consumidor no solo crea una nueva institución que vele por los derechos del consumidor, sino que reconoce la necesidad que las distintas instituciones dentro de su ámbito de competencia velen por tales derechos, trabajen coordinada y armónicamente para que el consumidor se encuentre y se sienta plenamente protegido.

La creación del SNPC tiene como finalidad principal lograr una efectiva protección de los consumidores, bajo la línea de un trabajo coordinado de las dependencias del Órgano Ejecutivo y demás instituciones del Estado que en sus competencias tengan la protección de estos derechos.

El SNPC impulsa el trabajo conjunto integrando las instituciones públicas, las asociaciones de consumidores e instituciones de apoyo bajo la perspectiva de una finalidad común, como es la tutela efectiva de los derechos de los consumidores.

#### **4.4.3. Estructura Organizativa.**

Jerárquicamente la Defensoría del Consumidor ha sufrido algunos cambios en su estructura interna y algunos otros obedecen más que nada a un simple cambio de nombre. En el anexo 2 presentamos el actual organigrama de la Defensoría del Consumidor.

## **CAPÍTULO 5. MECANISMOS IMPLEMENTADOS POR LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS EN EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE POR LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS.**

### **5.1. PROBLEMÁTICA DEL SERVICIO.**

En la actualidad ha surgido la expansión de un modelo económico en el que se pregonan la oferta y la demanda, dentro de éste surgen relaciones de consumo en las que se refleja una debilidad y se determina porque la parte débil es el consumidor o usuario ya que el Art.3 LPC establece que es toda persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta bienes o servicios de carácter público o privado, individual o colectivo y que necesita hacer valer sus derechos frente al proveedor, siendo este último una persona natural o jurídica que desarrolla actividades de producción, fabricación, importación o prestación de servicios a los usuarios mediante el pago o precio por la prestación del servicio que facilita.

Cuando desaparece el equilibrio entre el proveedor y los usuarios del servicio, surge una problemática, siendo el principal afectado es el consumidor o usuario. El desequilibrio se da por diferentes razones que en la mayor parte se convierten en infracciones a las leyes que protegen a los usuarios. Algunas provocan inconformidad con la prestación del servicio de agua potable tales como: el desabastecimiento e irregularidad del servicio, cobros indebidos, mala calidad, errores del sistema, lectura incorrecta del medidor y daños en la infraestructura. Ante estas irregularidades las tensiones sociales se han vuelto cada vez mayores y es lamentable que

grupos de personas tengan que realizar acciones de hecho para lograr captar atención de las autoridades pertinentes y a fin de restablecer el funcionamiento del servicio de agua potable dentro de estas acciones se pueden mencionar el cierre de calles importantes de afluencia vehicular en arterias que conducen a lugares como el comercio, industria y diferentes servicios que les generan ingresos necesarios para el crecimiento económico del país; también realizan marchas y denuncias públicas en los diferentes medios de comunicación. Los usuarios en la prestación del servicio de agua potable tienen derecho a:

- a) Ser protegido contra los servicios que pongan en peligro su vida y la salud.
- b) Reclamar y recibir compensación en el caso que los servicios prestados en calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida permitan elegir el cumplimiento de la oferta, la reducción del precio o tarifa del servicio y/o la devolución de lo que se hubiese pagado.
- c) Acceso a los órganos administrativos que tienen competencia para ventilar los reclamos por violaciones a sus derechos, mediante un proceso simple, breve y gratuito.

Los servicios públicos por su trascendencia social y económica ocupan un lugar privilegiado por consiguiente sus prestaciones deben ser siempre protegidas, descansando sobre el propio Estado, el deber de tutelar su calidad y eficiencia a través de su regulación y control por medio de leyes y reglamentos que garanticen no solo el buen desempeño de los servicios públicos sino que también la protección de los usuarios o consumidores.

El suministro de agua potable es uno de los más solicitados por la población porque además de ser un derecho fundamental es una necesidad vital para su subsistencia. Actualmente este servicio no cubre la demanda requerida por la población porque en ocasiones se cobran precios sumamente altos

debido a que el país no cuenta con una protección legal efectiva frente al suministro de agua potable lo cual afecta a la solución de conflictos que surgen con los operadores por problemas de acceso, ineficiencia del servicio, mala calidad de agua, falta de información, tarifas injustas, cobros indebidos e irregularidad en el suministro; además según estudios de calidad del agua realizados por diferentes instituciones que se interesan en el tema reflejan un evidente impacto en la salud de los usuarios ya que en su mayoría el agua potable suministrada no es apta para el consumo humano y entre los inconvenientes que sufren es el desabastecimiento e irregularidad del servicio que no permite a la población suplirse del vital líquido porque los operadores de este servicio no cumplen con la obligación de suministrarlos de la manera y calidad requerida.

En la actualidad los derechos de los usuarios del servicio de agua potable se enmarcan de manera general en los derechos del consumidor a partir del Art. 2 LPC con la desventaja que es considerado como cualquier otro producto o servicio prestado, sin considerar su naturaleza y finalidad como vital servicio que es. Cabe señalar que ANDA si bien cuenta con su propia ley de creación, en ésta únicamente se regulan las condiciones de existencia y funcionamiento y no existe ninguna regulación de su relación comercial y responsabilidad administrativa para con los usuarios.

El propósito de una investigación de esta naturaleza es estudiar puntos necesarios y de vital importancia que deben ser del conocimiento de los afectados, en ese sentido se debe dar a conocer a los usuarios los diferentes medios que la Defensoría del Consumidor establece como herramientas legales e institucionales para proteger los derechos que les han sido vulnerados, así como también determinar si ésta cuenta con los recursos necesarios como para poder cumplir y suplir con las exigencias y

necesidades de los usuarios afectados por una mala prestación del servicio.

El suministro de agua potable es un servicio público esencial para la vida humana que genera impacto en la salud, en la seguridad de los alimentos y en el ámbito económico, social y ambiental de la sociedad. La falta de agua constituye uno de los principales desafíos a nivel mundial y para El Salvador no es la excepción, siendo necesaria y prioritaria una estrategia de gestión adecuada para el sector consumista, lo que requiere el diseño de políticas nacionales que permitan solventar oportunamente las carencias del vital líquido.

La gestión del recurso hídrico en El Salvador está concentrada en ANDA, con la responsabilidad de implementar, operar y administrar los sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en el país y como todo bien o servicio prestado por cualquier entidad pública o privada, corresponde a la Defensoría del Consumidor conocer sobre las violaciones a los derechos en la prestación del servicio de agua potable, esencialmente lo relacionado con cobros indebidos (cobros excesivos o cobros por servicios no prestados) esto como práctica abusiva contemplada en el Art. 18 lit. c) LPC.

## **5.2. MECANISMOS IMPLEMENTADOS POR LA DEFENSORIA DEL CONSUMIDOR.**

El Art.1 LPC determina que el objeto de ésta es proteger los derechos de los consumidores a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores; establecer el Sistema Nacional de Protección al Consumidor y la Defensoría del Consumidor como institución encargada de promover y desarrollar la protección de los consumidores,



disponiendo su organización, competencia y sus relaciones con los órganos e instituciones del Estado y los particulares, cuando requiera coordinar su actuación.

El ámbito de aplicación de la Ley de Protección del Consumidor se determina en el Art. 2, el cual comprende a los consumidores y a los proveedores, sean éstos personas naturales o jurídicas en cuanto a los actos jurídicos celebrados entre ellos, relativos a la distribución, depósito, venta, arrendamiento comercial o cualquier otra forma de comercialización de bienes o contratación de servicios.

### **5.2.1. Cultura De Consumo.**

La frase principal que todos debemos identificar es “consumidores somos todos” ya que en forma muy continua toda persona toma decisiones sobre la adquisición de alimentos, ropa, automóviles, casas, equipos, electrodomésticos y otros artículos. Por ello, se toman en consideración las siguientes interrogantes: ¿Por qué se toman estas decisiones? ¿qué racionalidad o emotividad impulsa a hacerlas? ¿qué consecuencias tienen estas acciones para el consumidor? y ¿qué obligaciones existen para las empresas que venden los productos o prestan los servicios? de cualquier forma el comportamiento del consumidor constituye el centro del mercado de la economía nacional e internacional.

No es de extrañar que el tema del consumidor y sus derechos se hayan convertido en uno de los centros vitales para la organización de las sociedades y mercados contemporáneos. Los diversos comportamientos de los consumidores al realizar los procesos de búsqueda, selección, evaluación, valoración, compra, uso o disposición de los bienes y servicios

con los cuales tratan de satisfacer sus necesidades, son importantes para comprender los cambios y efectos que se producen en las culturas, mercados y sociedades.

En El Salvador apenas se ha iniciado un proceso de cambio gradual de la cultura de consumo, pero se está muy lejos de lograr el nivel de información y educación al consumidor que lleve a concluir que se ha alcanzado un nivel de consumo responsable y sostenible, sin embargo hay avances significativos en estos últimos cinco años, ya que hace media década los consumidores salvadoreños no hacían uso del reclamo y mostraban claro conformismo ante las prácticas abusivas de las comisiones o intereses ilegales y los contratos de adhesión que violan libertades básicas, no solo de contratación sino también ciudadanas. El consumidor no se percataba de los productos vencidos ni verificaba la existencia de precios a la vista, firmaba pagares en blanco sin cuestionar y renunciaba en forma anticipada a sus derechos ya que no se difundía la existencia de una ley que sancionara este tipo de conductas y tampoco una institución que apoyara los reclamos del consumidor.

La Política Nacional de Protección al Consumidor promueve la información y educación de los consumidores como mecanismo clave para que éstos logren la mejor elección de bienes y servicios, así como disminuir las diferencias de información existentes entre proveedores y consumidores, por lo que se propusieron dos objetivos básicos para moldear sensiblemente el comportamiento del consumidor.<sup>55</sup>

1. Educar a los consumidores sobre sus derechos y obligaciones, fortaleciendo la participación ciudadana, la soberanía del consumidor y la

---

<sup>55</sup> Política Nacional de Protección al Consumidor. Revista. Agosto 2007. Página 23.

toma de decisiones responsables y sostenibles en materia de consumo.

2. Promover información y educación a los proveedores para propiciar una conducta respetuosa de los derechos de los consumidores. Fortalecer transparencia, comprensión y calidad de la información que se entrega a los consumidores a fin de prevenir abusos y facilitar la toma de decisiones de consumo.

Para la Defensoría del Consumidor, conocer el perfil del consumidor salvadoreño es crucial para enfocar sus esfuerzos en lograr avances sustantivos en la construcción de una nueva cultura de consumo, comprender cuáles son las percepciones, actitudes y creencias más importantes ante los productos y servicios básicos del mercado.

Los ejes estratégicos determinados por la Defensoría del Consumidor en cuanto a la educación y participación ciudadana, información y transparencia de mercado, con la finalidad de promover la cultura de consumo de agua potable son:

✓ *Educación y participación ciudadana:*

- a) Ejecutar campañas dirigidas a promover la racionalidad en el consumo de agua potable, prácticas de ahorro y sensibilización sobre los costos reales del suministro.
- b) Desarrollar campañas educativas tendientes a que los consumidores del sector conozcan sus derechos, obligaciones y mecanismos con los que cuentan para el ejercicio de los mismos.
- c) Capacitar a las asociaciones de consumidores para promover un consumo racional y sostenible del agua y que a su vez colaboren en la tutela efectiva de los derechos de los consumidores en sus comunidades.
- d) Desarrollar campañas de educación para dar a conocer los efectos que la contaminación ocasiona en el agua y sobre el cuidado en las viviendas

de su almacenamiento.

✓ *Información y transparencia de mercado:*

- a) Divulgar información que garantice que el consumidor recibe información clara, veraz y oportuna de parte de los proveedores, especialmente en lo que referente a tarifas, contratación, facturación, regularidad del servicio y calidad del agua.
- b) Dar a conocer a los consumidores los resultados obtenidos en las auditorías de los sistemas de facturación a fin de evidenciar la exactitud en la medición y la facturación de su proveedor.
- c) Divulgar los resultados de los análisis de calidad del agua para consumo humano realizadas por las instituciones competentes y hacerlos accesibles a todos los interesados.<sup>56</sup>

### **5.2.2. Procedimiento Sancionatorio.**

Los conflictos o controversias entre dos partes pueden resolverse mediante un procedimiento que implique “contención”, es decir un choque entre partes con el cual se llega a un resultado en el que una gane y otra pierda. La forma más usual de resolver conflictos es acudir ante tribunales, otra opción son los llamados “medios alternos de solución de controversias”. Estos son procedimientos para llegar a un resultado que concilie intereses, se trata de procedimientos donde no existen estrictamente ganadores ni perdedores, pues se persigue que todos los interesados se beneficien de los acuerdos que se logren.

Los medios que prevé la Ley de Protección al Consumidor para solucionar

---

<sup>56</sup> *Ibíd*em Página 33.

por estas vías los conflictos entre consumidores y proveedores son el avenimiento, conciliación, mediación y arbitraje, los cuales propician la comunicación, el entendimiento y las buenas relaciones entre las partes. El objetivo primordial es superar el conflicto, llegar a un acuerdo que evite la necesidad de recurrir a los tribunales de justicia o que se siga un procedimiento sancionatorio. Además de regular estos procedimientos, se crea un organismo dentro de la Defensoría del Consumidor denominado Centro de Solución de Controversias donde éstos se desarrollan con apoyo de la institución y con personal capacitado para facilitar que sean las partes las que encuentren una solución definitiva a sus conflictos.

La Ley de Protección al Consumidor regula los conflictos o controversias entre consumidores y proveedores, es decir los desacuerdos o disputas entre ambos, sobre los derechos que puedan violentarse y que se encuentran contemplados en la ley.

Los métodos de solución de controversias son los medios o herramientas utilizadas para poner fin, arreglar o encontrar solución al conflicto. Son “alternos” precisamente porque representan una alternativa u opción para no acudir al órgano judicial.

La solución de la controversia inicia con la interposición de la denuncia ante la Defensoría del Consumidor. Los reclamos del consumidor llegarán a conocimiento del Centro de Solución de Controversias mediante una denuncia que se interponga, es necesario que ésta contenga los elementos necesarios para plantear el objeto de la disputa, éstos son esencialmente la identificación del denunciante y del proveedor, los hechos que originaron la

controversia y lo que se pretende o busca obtener.<sup>57</sup>

De conformidad al Art. 110 inciso 1º LPC una vez recibida la denuncia se calificará la procedencia del reclamo y se propondrá a las partes un avenimiento inmediato (avenir es sinónimo de arreglar, convenir, ajustar, componer o congeniar) para los intereses del consumidor y del proveedor que se encuentran enfrentados. El avenimiento es la primera búsqueda de acercamiento entre consumidor y proveedor con el fin de llegar a un arreglo o solución pacífica. Este avenimiento se basará en razones de equidad, buen criterio o conciencia, sin aplicar necesariamente criterios técnicos o jurídicos. En caso de no llegarse a acuerdo entre las partes en la etapa del avenimiento se procede con la conciliación en caso de solicitarlo expresamente el denunciante.

Conciliación proviene del latín “conciliare” que significa reunir, componer y ajustar los ánimos en diferencia. La conciliación es un mecanismo de solucionar las controversias de manera pacífica a través del cual dos o más personas tratan de lograr por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda de un funcionario denominado conciliador, quien actúa como tercero neutral y procura acercar los intereses de las partes. Básicamente en una conciliación se inicia narrando el motivo que originó la denuncia, se identifican los problemas, puntos de discrepancia entre las partes y se busca que éstas indiquen sus intereses, pretensiones y alternativas de solución, para lo cual se tiene la facultad de preguntar a ambas partes ciertos detalles que necesiten ser aclarados y solicitar toda la información que resulte necesaria.

---

<sup>57</sup> Ley de Protección al Consumidor (Versión Comentada) pág. 139-141.

Acudir a un medio de solución alternativa de conflictos tiene una serie de ventajas si se compara con la vía judicial tradicionalmente utilizada para dirimir los conflictos. En un primer lugar es una forma más sencilla y pacífica en la que no hay estrictamente ganadores o perdedores, además de ser mucho más rápida que la vía judicial en la cual el consumidor puede encontrarse con procesos largos y engorrosos, mientras que con estos mecanismos puede llegarse a un arreglo rápido. Lo anterior implica también que es una opción menos onerosa ya que no es indispensable incurrir en los gastos de un abogado y otros costos que genera la vía judicial. Estos mecanismos permiten también llegar a una solución privada y confidencial brindando a los participantes la posibilidad de gestionar su propio acuerdo.<sup>58</sup>

Una vez agotados los medios alternos de solución de conflictos y no acordado solución favorable al consumidor se inicia el procedimiento sancionatorio, el artículo 143 LPC regula los diferentes motivos por los que se procede a este medio. El procedimiento sancionatorio es el conjunto de fases o etapas que la Administración Pública debe seguir cuando existen elementos que indican que se ha cometido una infracción. La resolución final puede determinar que se ha cometido la infracción y sancionar, o que no se ha cometido declarando que no hay responsabilidad para el presunto infractor.

La Constitución de la República establece que para imponerse una sanción debe seguirse un debido proceso, significa que la Administración Pública para sancionar debe seguir un procedimiento que permita al posible infractor (en el caso de la LPC es el proveedor) exponer sus razones y

---

<sup>58</sup> Ibídem Pág. 143-144.

argumentos, y defender sus derechos de manera plena y amplia facilitándole el ejercicio de los medios de defensa. Por tanto cualquier sanción que imponga la Defensoría del Consumidor debe estar precedida de un procedimiento que cumpla con estas características y que sea transparente, en el cual el posible infractor goce de todas las garantías que le permitan ejercer una adecuada defensa, exponer sus argumentos y las pruebas que considere pertinentes. El Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor para imponer una sanción apegada a Derecho debe tramitar procedimientos con apego a la ley y a las garantías constitucionales.

El procedimiento sancionatorio en la Ley de Protección al Consumidor está estructurado de tal forma que toda persona a quien se le pueda atribuir una infracción, pueda tener participación en el procedimiento con plenas oportunidades de presentar en su defensa los argumentos y las pruebas que considere necesarias en todas sus fases.

Las fases esenciales del procedimiento sancionatorio que señalan en la ley a partir del Art.144 LPC, son:

1. Se recibirá la documentación base para iniciar el procedimiento, que puede ser una denuncia proveniente del Presidente de la Defensoría o una certificación de diligencias proveniente del Centro de Solución de Controversias.
2. Se analizará si es procedente iniciar formalmente el procedimiento. En el caso que la denuncia del Presidente de la Defensoría del Consumidor no cumpla con los requisitos legales, se le hará una prevención. De no cumplirse se declarará inadmisibile.
3. Para iniciarse el procedimiento se dictará una resolución de inicio y se citará al proveedor para que en el término de cinco días hábiles pueda



ejercer su defensa, presentando los argumentos que considere necesarios. En esta misma etapa puede darse el incidente para pronunciarse sobre medidas cautelares.

4. Cuando el proveedor conteste la audiencia se abrirá a pruebas el procedimiento. Pueden presentarse las pruebas que admite la legislación común como testigos, todo tipo de documentación, inspección y peritajes.

5. Recibidas las pruebas se emitirá la resolución final, sancionando al proveedor o declarando que no se estableció la infracción, según corresponda.

6. La resolución final que se emita, admitirá el recurso de revocatoria o la solicitud de aclaraciones y correcciones, en su caso.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ley de Protección al Consumidor (Versión Comentada), pág. 161-165.

## **CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

### **6.1. CONCLUSIONES.**

1. El agua potable además de ser una necesidad vital para el ser humano, es un derecho fundamental y por consiguiente ocupa un lugar privilegiado dentro de los servicios públicos, descansando sobre el propio Estado, el deber de tutelar su calidad y eficiencia a través de su regulación y control por medio de leyes y reglamentos que garanticen no solo el buen desempeño de los servicios públicos sino que también la protección de los usuarios o consumidores.
  
2. Los usuarios en la prestación del servicio de agua potable tienen derecho a:
  - a) Ser protegido contra los servicios que pongan en peligro su vida y la salud.
  - b) Reclamar y recibir compensación en el caso que los servicios prestados en calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida permitan elegir el cumplimiento de la oferta, la reducción del precio o tarifa del servicio y/o la devolución de lo que se hubiese pagado.
  - c) Acceso a los órganos administrativos que tienen competencia para ventilar los reclamos por violaciones a sus derechos, mediante un proceso simple, breve y gratuito.
  
3. El desabastecimiento e irregularidad del servicio, cobros indebidos, mala calidad, errores del sistema, lectura incorrecta del medidor y daños en la infraestructura son motivos de constantes reclamos de parte de los

usuarios del servicio de agua potable proporcionado por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado.

4. La Defensoría del Consumidor es el ente encargado de velar por la protección de los derechos de los usuarios y para tal efecto se auxilia de los mecanismos previstos por la Ley de Protección al Consumidor para solucionar conflictos suscitados entre los usuarios y proveedores del suministro de agua potable. Estos mecanismos se traducen en medios alternos de solución de conflictos como: el avenimiento, conciliación, mediación y arbitraje, los cuales propician la comunicación, el entendimiento y las buenas relaciones entre las partes.
5. Entre los medios alternos de solución de conflictos, en la práctica únicamente se utilizan dos, el avenimiento y la conciliación, el más utilizado y efectivo a la hora de dirimir los conflictos es el Avenimiento. En este contexto se puede además concluir que si bien es cierto el avenimiento está comprendido en el apartado de los medios alternos de solución de conflictos dentro de la estructura de la ley, éste no se considera un medio alternativo puro, más bien se define como una vía previa y rápida a los medios alternos. De no resolverse el conflicto en avenimiento o conciliación, se somete el caso al Tribunal Sancionador si así lo solicita el consumidor.
6. El Tribunal Sancionador al fallar sobre la resolución de un caso solo tiene la facultad de imponer multas si se determina la existencia de infracciones a la Ley de Protección al Consumidor, sin embargo no tiene la facultad para resolver respecto la compensación del consumidor por la vulneración de sus derechos, lo cual se considera una desventaja para el consumidor ya que lo que le motiva a reclamar es el interés de conseguir

que se solviente su reclamo y a pesar de que pueda lograrse la imposición de una sanción al infractor, él como afectado no resulta beneficiado en particular.

7. También es considerado como un mecanismo de protección, el hecho de implementar un nivel o cultura de consumo a los usuarios de este servicio, con la finalidad de que los consumidores salvadoreños sean más exigentes, se mantengan más informados y educados respecto a sus derechos y en consecuencia se incremente la cantidad de reclamos interpuestos para la defensa de los mismos.
8. En El Salvador existen dificultades para reclamar y recibir compensación al no haber obtenido la prestación del servicio con las condiciones de calidad y cantidad ofrecidas por el proveedor. Ante los problemas enfrentados, el consumidor refleja una importante práctica de denuncia ante su proveedor, sin embargo se muestra pasivo, tolerante y conformista con las respuestas que no le satisfacen, no consideran en continuar con el reclamo a una instancia administrativa como la Defensoría del Consumidor ya que existe un grado de incredulidad en la resolución de los reclamos al ser llevados ante esa instancia porque consideran que es una pérdida de tiempo.
9. En la actualidad los derechos de los usuarios del servicio de agua potable se enmarcan de manera general en los derechos del consumidor a partir del Art. 2 LPC con la desventaja que es considerado como cualquier otro producto o servicio prestado, sin considerar su naturaleza y finalidad como vital servicio que es.

10. En El Salvador no existe un marco legal que oriente las distintas instituciones involucradas en el manejo y suministro del agua. Cabe señalar que ANDA si bien cuenta con su propia ley de creación, en ésta únicamente se regulan las condiciones de existencia y funcionamiento y no existe ninguna regulación de su relación comercial y responsabilidad administrativa para con los usuarios.

## **6.2. RECOMENDACIONES.**

1. Es indispensable impulsar reformas en el marco normativo del sector agua potable para promover la creación y fortalecimiento de un ente regulador que ordene la prestación del servicio ofrecido por ANDA, principalmente en temas como regularidad del servicio, tarifas y calidad del agua, para reducir la insatisfacción que manifiestan los consumidores con el suministro de agua potable. Así como también desarrollar campañas de difusión integrales sobre los derechos de los consumidores y los mecanismos con los que cuentan para ejercerlos, fortaleciendo de esa manera la participación ciudadana, la soberanía del consumidor y la toma de decisiones responsables y sostenibles en materia de consumo.
2. La Ley de Protección al Consumidor establece una serie de derechos que de manera general protegen a los consumidores o usuarios de un bien o servicio, dándole así un trato igualitario a todas las relaciones de consumo sin tomar en cuenta la importancia que revisten los servicios públicos como el suministro de agua potable; por lo que se recomienda ampliar la protección de estos derechos, creando un apartado especial dedicado a los servicios públicos considerando su naturaleza y finalidad.

3. Promover la información a los consumidores tanto en la zona urbana como la rural en cuanto a los derechos que ostentan y los mecanismos con los que cuentan para la protección de los mismos.
  
4. Hacer mejoras al procedimiento sancionatorio desarrollado por la Defensoría del Consumidor mediante el Tribunal Sancionador para una efectiva tutela del derecho vulnerado, en cuanto a la facultad de imponer multas a los proveedores infractores de la Ley y se pronuncie también sobre la compensación al consumidor por las faltas cometidas en su contra.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

DIEZ, MANUEL MARÍA. **“Manual de Derecho Administrativo”**. 1° edición. Editorial Plus ultra. Buenos Aires, 1979.

DROMI, JOSÉ ROBERTO. **“Instituciones de Derecho Administrativo”**. Editorial de Palma, Buenos Aires, 1973.

FARRANDO, ISMAEL Y OTROS. **“Manual de Derecho Administrativo”**. Editorial de Palma, Buenos Aires, 1996.

MARIENHOFF, MIGUEL S. **“Tratado de Derecho Administrativo”** Tomo I. Buenos Aires, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1979.

PRADA ALONSO, JAVIER. **“Protección del Consumidor y Responsabilidad Civil”**. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A, Madrid, Barcelona. 1998.

### REVISTAS Y ARTÍCULOS ELECTRÓNICOS.

MARTÍNEZ, JULIA EVELIN. **“Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor”** FUNDAUNGO-USAID. El Salvador. 1998.

**“Perfil del Consumidor Salvadoreño”**. Revista. El Salvador. 2007-2008.

**“Política Nacional de Protección al Consumidor”**. Revista. El Salvador.

Agosto 2007.

**“Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA)”**. Boletín 45. 2001.

[www.laprensa.com.sv](http://www.laprensa.com.sv) archive/2006228/eleconomista.

[www.monografias.com](http://www.monografias.com)

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

### **LEGISLACIÓN.**

**Constitución de la República.** 1983. Decreto Legislativo N° 38 de fecha 15 de diciembre de 1983. D. O. 234, Tomo 281.

**Código de Salud.** Decreto Legislativo N° 955, del 28 de abril de 1988, publicado en el D.O. N° 86, Tomo 299, del 11 de Mayo de 1988.

**Código Municipal.** Decreto Legislativo N° 274 del 31 de enero de 1986, publicado en el D.O. N° 23, Tomo 290, del 5 de febrero de 1986.

**Ley del Consejo Nacional de Ciencia Tecnología,** Decreto Legislativo N° 287, D. O. 316. 10 de Agosto de 1992.

**Ley de Protección al Consumidor.** Decreto Legislativo N° 776, D.O. 166, Tomo 368, del 8 de septiembre de 2005.

**Ley Orgánica del Instituto Regulador de Abastecimiento,** Decreto Legislativo N° 248. Diario Oficial N° 235, tomo 233, 23 de Diciembre de 1971.



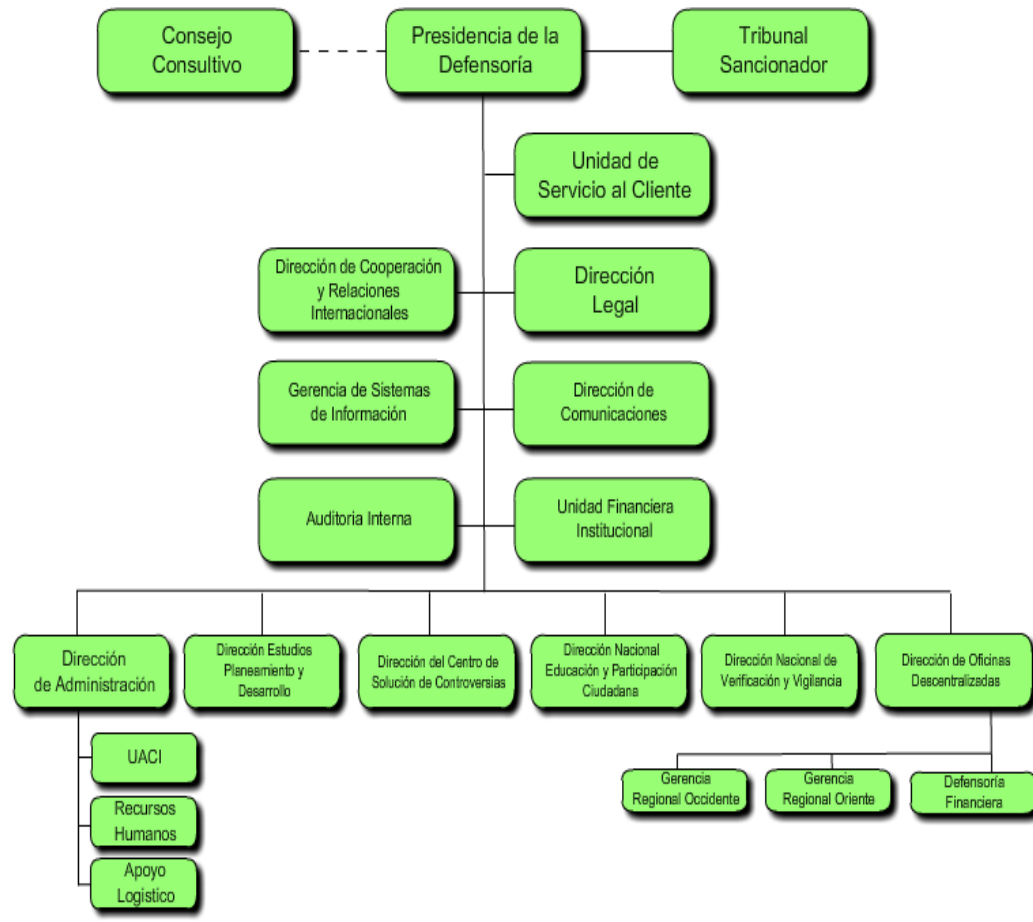
# ANEXOS

Sistema Nacional de Protección al Consumidor.



## Anexo 2.

### Organigrama de la Defensoría del Consumidor.



**Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente**

**Estocolmo 5 al 16 de junio de 1972**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

Atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente.

Proclama que:

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente.

En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea.

Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

2. La Protección y mejoramiento del medio humano en una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

3. El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando.

Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que lo rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del

desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia.

Aplicado erróneamente o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio.

A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por el creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.

4. En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo.

Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuadas.

Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio.

Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo.

En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.

5. El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas.

De todas las cosas del mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología y, con su duro trabajo, transforman continuamente

el medio humano.

Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio se acrecienta cada día que pasa.

6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio.

Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar.

Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre.

Las perspectivas de elevar la calidad del medio, de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo trabajo afanoso, pero sistemático.

Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ellas un medio mejor.

La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

7. Para llegar a esa meta será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común.

Hombres de toda condición u organizaciones de diferente índole plasmarán,

con la aportación de sus propios valores o la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro.

Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de gran escala sobre el medio. También se requiere la cooperación internacional con objeto de llegar a recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera.

Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio ambiente en beneficio del hombre y de su posteridad.

#### Principios

Expresa la convicción común de que:

##### Principio 1

El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.

A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

##### Principio 2

Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

### Principio 3

Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.

### Principio 4

El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre y su hábitat, que se encuentren actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos.

En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestre

### Principio 5

Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo.

### Principio 6

Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

### Principio 7

Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar.

### Principio 8

El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un



ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.

#### Principio 9

Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos interno de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.

#### Principio 10

Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados de los productos básicos y las materias primas son elementos esenciales para la ordenación del medio, ya que han de tenerse en cuenta tanto los factores económicos como los procesos ecológicos.

#### Principio 11

Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial no obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos.

Los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras de llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

#### Principio 12

Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio, teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más

asistencia técnica y financiera internacional con ese fin.

#### Principio 13

A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

#### Principio 14

La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidades de proteger y mejorar el medio.

#### Principio 15

Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos.

A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

#### Principio 16

En las regiones en que existe el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, debería aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

#### Principio 17

Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio.

#### Principio 18

Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y por el bien común de la humanidad.

#### Principio 19

Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que presente la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.

#### Principio 20

Se deben fomentar en todos los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencias sobre la transferencia de ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica excesiva para esos países.

#### Principio 21

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar

sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

#### Principio 22

Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

#### Principio 23

Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá, la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.

#### Principio 24

Incumbe a toda persona actuar de conformidad con lo dispuesto en la presente Carta. Toda persona, actuando individual o colectivamente, o en el marco de su participación en la vida política, procurará que se alcancen y se observen los objetivos y las disposiciones de la presente Carta.

