ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 14 **LUCES Y SOMBRAS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL SALVADOR**
Autor(es)	Armando Flores
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486cap14

Título do livro	**El Derecho al agua como política pública en América Latina: una exploración teórica**
Organizadores(as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais Alex Ricardo Caldera Ortega
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350486
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 14

LUCES Y SOMBRAS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL SALVADOR

Armando Flores[1]

RESUMEN

Este capítulo aborda los avances en el derecho humano al agua y saneamiento en El Salvador en la última década, los principales cambios en estrategias, planes y leyes que aportan al Derecho Humano al Agua y Saneamiento y los nuevos mecanismos activados por la ciudadanía para defender el derecho al agua en el país.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reconocimiento internacional del derecho humano al agua y saneamiento

En 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) de Naciones Unidas emitió la Observación General (OG) nº 15 (Naciones Unidas, 2002), que ofreció una interpretación de los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), para desarrollar el contenido normativo del derecho al agua, las obligaciones de los Estados parte, las violaciones a este derecho y su aplicación a nivel nacional.

Con el objetivo de monitorear las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, en marzo 2008, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas decidió nombrar a un experto independiente (relator especial) (Consejo de Derechos Humanos, 2008). El trabajo realizado durante este período por el relator especial ha contribuido a sensibilizar y comprometer a los gobiernos, actores políticos, academia, sector privado, sectores sociales y a otros diversos actores nacionales, en el cumplimiento del derecho humano al agua.

1. Asesor de la Fundación Ciudadana por un Consumo Responsable (FCCR) en el Salvador y Centroamérica; y miembro de la Red Waterlat-Gobacit.

Finalmente, la Asamblea General de Naciones Unidas dio un paso decisivo el 28 de julio de 2010, fecha en que se aprobó la Resolución nº 64/29,[2] que reconoce el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

1.2 El objetivo de desarrollo sostenible sobre agua y saneamiento en El Salvador

El seguimiento a la Agenda 2030, en 2017, el gobierno de El Salvador escogió el objetivo de "garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos", como parte de la priorización de acciones para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (El Salvador, 2017b).

Las principales metas priorizadas por el país para alcanzar el ODS sobre agua y saneamiento son las siguientes.

1) De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

2) De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

3) De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

4) De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de aguadulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.

5) De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.

6) De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.

2. Caja de herramientas sobre el derecho al agua y al saneamiento. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/Water.aspx>.

Como se ve, el compromiso asumido por el país es sustantivo y muy retador para el año 2030. Teniendo en cuenta que el ODS para agua y saneamiento está muy alineado con el contenido del derecho al agua, en este documento se analizará el progreso que en la última década ha mostrado el país para avanzar en el cumplimiento del derecho humano al agua y saneamiento.

2 PRINCIPALES AVANCES EN EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO EN EL SALVADOR

La OG nº 15 desarrolla el contenido normativo del derecho humano al agua, señalando que el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones, pero existen factores que aplican en cualquier circunstancia, siendo los siguientes:

- la accesibilidad: significa que el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna; ésta tiene 4 dimensiones: accesibilidad física, accesibilidad económica, no discriminación y acceso a la información;
- la disponibilidad: dispone que el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos; y
- la calidad: implica que el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.

A continuación, se presenta un informe sobre el avance en el cumplimiento del contenido normativo del Derecho Humano al Agua Potable y el Saneamiento en El Salvador.

2.1 Accesibilidad

La OG nº 15 identifica que como una de las obligaciones básicas con efecto inmediato la de garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial hacia los grupos vulnerables o marginados. Además, distingue entre accesibilidad física y accesibilidad económica.

La *accesibilidad física* se refiere a que el agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población; para efectos de este análisis se ha tomado en cuenta la información oficial sobre los hogares con acceso a agua potable por cañería dentro o fuera de la vivienda, es decir: agua a través de tubería de poliducto en buen estado; tiene agua pero

no le cae por más de un mes; agua mediante cañería del vecino, pila, chorro o cantarera, chorro común o acarreo de cañería del vecino.

Al respecto, los datos indican que, entre 2010 y 2020, el acceso de los hogares a agua por cañería ha mejorado en un 6,3% a nivel nacional, 3,7% el área urbana y 13,1% en el área rural, tal como se ve en la siguiente tabla.

TABLA 1
El Salvador: hogares con acceso a agua por cañería dentro o fuera de la vivienda (2010-2020)
(En %)

	Nacional	Urbano	Rural
2010	82,9	92,9	63,9
2011	83,8	93,1	66,4
2012	85,4	93,5	69,8
2013	86,3	93,9	72,2
2014	86,4	94,1	72,5
2015	87,0	94,2	73,9
2016	88,4	95,4	76,2
2017	88,3	95,5	76,5
2018	88,9	95,8	77,1
2019	88,8	95,9	78,5
2020	89,2	96,6	77,0

Fuente: Datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de la Dirección General de Estadísticas y Censos (Digestyc) del Ministerio de Economía.
Elaboración del autor.

Se debe advertir que los datos de la EHPM de los años 2013 y 2020 contienen una actualización de las proyecciones de población de El Salvador, por lo que técnicamente no se recomienda analizar series históricas cuando se trata de población con valores absolutos.

No obstante, para fines meramente ilustrativos en este trabajo se indaga sobre la cantidad de hogares con acceso a agua por cañería dentro o fuera de la vivienda, entre 2010 y 2020. Según la EHPM del Ministerio de Economía, en el 2010 un total de 1.147.655 hogares tenían acceso al agua en esas condiciones y en 2020 ese número se incrementó a 1.504.015 hogares. Aun con este progreso, según la EHPM 2020, aún quedan 367.453 hogares a nivel nacional que no tienen agua por cañería y considerando que, en El Salvador, cada hogar en promedio tiene 338 personas, un total de 1.241.991 personas aún viven sin acceso a agua por cañería dentro o fuera de la vivienda, esto representa al 19,6% de la población total del país.

Como se ve en la tabla 1, destaca la mejora sensible del acceso a agua por cañería en la zona rural, área geográfica poco cubierta por la empresa

pública Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Anda). Frente a esa ausencia, durante años se ha impulsado la organización autónoma que, con esfuerzo propios o con apoyo de la cooperación internacional, ha conducido al funcionamiento de centenares de juntas comunitarias de agua, que, complementados en algunos casos con sistemas municipales de agua, contribuyeron en forma decisiva para que en la última década casi se duplicara el número de hogares con acceso a agua por cañería.

La crisis del agua que sufren miles de hogares ha sido ampliamente visibilizada por diferentes medios informativos de país y el extranjero,3 pero aún persiste insuficiente voluntad política para desarrollar una democratización substantiva de la política y la gestión del agua.

Otra de las obligaciones básicas, con efecto inmediato para los Estados parte, que contempla el derecho humano al agua, es la adopción de medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

Al respecto, la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos lanzada en 2013, establece que el saneamiento mejorado incluye inodoro a alcantarillado, inodoro a fosa séptica, letrina privada, letrina abonera privada y letrina solar privada, por lo que atendiendo tal definición se establece que, entre 2010 y 2020, los hogares con saneamiento mejorado se incrementaron en 4,1%, 2,22% y 8,35%, a nivel nacional, en la zona urbana y en la zona rural, respectivamente, como lo muestra la tabla 2.

TABLA 2
El Salvador: hogares con saneamiento mejorado (2010-2020)
(En %)

	Nacional	Urbano	Rural
2010	85,32	89,88	76,64
2011	85,93	90,39	77,55
2012	87,03	91,21	79,00
2013	86,16	89,99	79,06
2014	86,91	90,86	79,71
2015	87,04	90,70	80,46
2016	88,39	92,08	81,90
2017	88,34	92,14	82,15
2018	89,36	92,90	83,26
2019	88,40	91,47	83,90
2020	89,42	92,10	84,99

Fuente: El Salvador (2010).
Elaboración del autor.

3. Disponible en: <https://bit.ly/3cpqCKa>; <https://bit.ly/3QWSjZU>.

Al contrastar al acceso a saneamiento mejorado con el número de hogares que tiene el país según EHPM, se determina que en 2010 un total de 231.940 hogares no tenían saneamiento mejorado, es decir, solo disponían de inodoro común a alcantarilla, inodoro común a fosa séptica, letrina común y letrina abonera común, o no tenían servicio sanitario, y en 2020 ese número se redujo a 196.637 hogares, que equivale a 664.633 personas sin saneamiento mejorado, lo que muestra el gran desafío que aún prevale en esta materia.

Los datos expuestos en el párrafo anterior deben tener en cuenta que en los años 2013 y 2020 la Encuesta de Hogares tuvo una actualización de las proyecciones de población, lo que tiene efectos en las series históricas de población con valores absolutos.

Respecto a la *accesibilidad económica*, según la OG nº 15, trata de que 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 reconocidos en el Pidesc.

En El Salvador el servicio de agua es prestado por una diversidad de operadores encabezados por la estatal Anda, que, con énfasis en las zonas urbanas, presta el servicio en 152 municipios del país, en 16 municipios operan sistemas descentralizados y en los otros 94 municipios existen sistemas municipales de agua; en este entramado de operadores destacan centenares de juntas de agua y Asociaciones de Desarrollo Comunal (Adescos) que proveen el agua principalmente en zonas rurales y los cerca de 100 sistemas autoabastecidos de agua en zonas urbanas construidos principalmente por compañías constructoras (Anda, 2018).

De ese conjunto de operadores de sistemas de agua, solo Anda tiene un pliego tarifario aprobado por una instancia gubernamental – en este caso es el Ministerio de Economía –, por lo que para efectos de este análisis solo se analiza el comportamiento mostrado por las tarifas de esta empresa pública en los últimos 10 años.

Durante este tiempo, el pliego tarifario de Anda para servicios residenciales se modificó en febrero 2010 y en septiembre 2015. No fue cambiada la tarifa por el servicio de acueducto en consumo de hasta 20 m^3 ni la tarifa por el servicio de alcantarillado sanitario para el tramo de más de 10 y hasta 30 m^3, lo que sin duda benefició a los usuarios de menor consumo, pero a partir de esos tramos de consumo, ambas tarifas mostraron incrementos que alcanzaron hasta el 98,98% y 300,0% para acueductos y alcantarillado sanitario, respectivamente, tal como se ve en la tabla 3.

TABLA 3
El Salvador: variación porcentual de las tarifas de Anda para acueducto y alcantarillado sanitario residencial (2010-2020)

Rango de consumo	Acueducto (%)	Alcantarillado
0-10 m^3	0	Subió de U$0.0 a U$0.1
Más de 10 m^3 hasta 20 m^3	0	0%
21 m^3	7,76	0%
22 m^3	10,24	0%
23 m^3	12,73	0%
24 m^3	14,09	0%
Desde 25 m^3 hasta 30 m^3	15,99	0%
31 m^3	21,74	50%
32 m^3	29,03	50%
33 m^3	81,21	50%
34 m^3	50,59	50%
De 35 m^3 hasta 40 m^3	68,51	50%
41 m^3	68,86	33%
42 m^3	70,73	33%
43 m^3	72,41	33%
44 m^3	79,95	33%
De 45 m^3 hasta 50 m^3	91,86	33%
Más de 50 m^3 hasta 60 m^3	90,00	134%
Más de 60 m^3 hasta 70 m^3	91,30	121%
Más de 70 m^3 hasta 90 m^3	92,31	108%
Más de 90 m^3 hasta 100 m^3	93,33	97%
Más de 100 m^3 hasta 500m^3	93,18	67%
De 500 m^3 en adelante	98,98	300%

Fuente: Pliegos tarifarios de Anda.
Elaboración del autor.

El incremento en las tarifas de agua y alcantarillado aplicado en este período a los usuarios con consumos superiores a los 20 m^3, de alguna manera fue compensado con el incremento del ingreso mensual que entre 2010 y 2020 tuvieron las familias según la EHPM; de acuerdo a dicha encuesta, en el referido período, el ingreso promedio mensual a nivel nacional subió de U$ 479,15 a U$ 12,74. El alza en la tarifa de agua para una familia con consumo de 40 m^3 fue de U$ 13,36, cantidad que representa un 10% del incremento del ingreso promedio mensual de los hogares.

Es probable que lo anterior genere una percepción ciudadana relativamente positiva sobre el precio que las familias pagan por el servicio de agua. En efecto, según la *Encuesta sobre el Derecho Humano al Agua* realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana (UCA) José Simeón Cañas, y publicada en marzo 2020, del total de personas encuestadas que se abastecen de agua por cañería, chorro público o cantarera, un 66,9% expresó que el valor que pagan por el servicio de agua es muy justo o algo justo.

Con la aprobación y vigencia, a partir de mayo de 2011, de la Ley de Acceso a Información Pública (Laip), la dimensión de la accesibilidad relacionada con el acceso a la información mostró un importante avance en El Salvador. Esta legislación ha permitido a la población tener acceso a información oficiosa y realizar requerimientos de información pública sobre la gestión del agua que antes no era posible conocerla.

Lamentablemente este importante paso ha empezado a mostrar retrocesos tras la llegada Nayib Bukele a la presidencia del país. En dos años de gestión ya ha reformado el reglamento de la Laip[4] y ha presentado al Congreso una propuesta de reformas a la Laip que según expertos en temas de transparencia acabaría liquidando esencialmente el derecho ciudadano al acceso a información pública.

2.2 Disponibilidad

El acceso a instalaciones de agua potable no siempre es sinónimo de satisfacción efectiva del derecho, por lo que otra de las obligaciones básicas con efecto inmediato que contempla la OG nº 15 es la de garantizar que las instalaciones o servicios de agua proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre.

Teniendo en cuenta la ausencia de parámetros técnicos y de suficiente información sobre este tema, para efectos de este análisis nos apoyaremos en los datos de la EHPM, que incluye la pregunta sobre 'días de la última semana en que le cayó agua'. En 2014, el 69,5% de los hogares que tienen agua por cañería dijeron que recibían el vital líquido los 7 días a la semana y el 27,6% dijo que recibía el agua por 4 o menos días por semana. En 2019, de los hogares que tenían acceso al agua por cañería, el 59,6% respondió que la recibía los 7 días de la semana y 38,1% afirmó recibir el vital líquido 4 o menos días a la semana.

Por su parte, una encuesta de opinión pública que sobre el tema específico del derecho al agua realizada por el Iudop de la UCA José Simeón Cañas, publicada en marzo 2020 preguntó 'Durante el año 2019 ¿Con que frecuencia tuvo acceso al agua?', y la respuesta 'todos los días' el 54%, 'Algunas veces por semana' con 40,2%, 'algunas veces por mes' un 5,4% y 'algunas veces por año' el 0,4%.

4. Disponible en: <https://bit.ly/3Atfsfu>.

Las dificultades con la disponibilidad del agua que sufren miles de hogares han sido particularmente visibles durante la pandemia por covid-19;[5] dado que la continuidad, regularidad y suficiencia en los servicios de agua para los usos personales y domésticos equivale a cumplir con la disponibilidad según el derecho humano al agua, es claro que en El Salvador tiene aún una importante brecha para cumplir con este importante contenido normativo.

2.3 Calidad

Teniendo en cuenta que una parte del agua para consumo humano proviene de fuentes superficiales, desde 2006, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Marn) estudia la calidad de agua sitios de muestreo permanente ubicados en los 55 ríos de El Salvador, cuyos resultados entre 2009 y 2017 (última medición publicada a la fecha) indican una mejoría en la calidad del agua superficial, ya que entre 2009 y 2017 el agua considerada como 'buena' subió de 0% al 32%, el agua evaluada de 'mala' calidad bajó 22% y el agua de 'pésima' calidad bajó de 9% a 0%, tal como se muestra en la tabla 4.

TABLA 4
El Salvador: resultados de la evaluación de la calidad del agua de los ríos por sitios de muestreo
(En %)

Condición	2009	2010	2011	2013	2017
Excelente	0	0	0	0	0
Buena	0	2	12	5	32
Regular	60	65	50	73	59
Mala	31	27	31	17	9
Pésima	9	6	7	5	0

Fuente: El Salvador (2017c).
Elaboración del autor.

Sobre la calidad de las aguas subterráneas se considera deficiente el número de estudios disponibles para su caracterización, especialmente la estructura geológica y el balance hídrico, así como la información de redes de control sobre cantidad y calidad de las aguas subterráneas (El Salvador, 2017a).

La OG nº 15 establece que el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, por lo que no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.

5. Disponible en: <https://bit.ly/3pR9lfR>.

En el país, los parámetros que debe cumplir el agua potable fueron establecidos por la Norma Salvadoreña Obligatoria (NSO nº 13.07.01:08) agua potable, vigente desde enero 2010. Su objeto es establecer los requisitos físicos, químicos y microbiológicos que debe cumplir el agua potable para proteger la salud pública, delegando al Ministerio de Salud su vigilancia y verificación.

En cumplimiento de dicha norma, la Anda realiza permanentemente análisis físico-químicos, análisis microbiológicos y muestras para control de cloración en las plantas de bombeo, fuentes de producción, redes de distribución, pozos, tanques de almacenamiento y manantiales. Entre 2010 y 2019 la entidad realizó la cantidad de análisis que muestran la siguiente tabla.

TABLA 5
El Salvador: análisis realizados por Anda para controlar la calidad del agua

	Muestras de cloración	Análisis físico-químico	Análisis microbiológico
2010	252,316	2,570	8,142
2011	247,101	3,132	9,490
2012	257,616	3,931	10,278
2013	301,219	3,355	9,811
2014	308,687	3,537	10,142
2015	280,565	2,811	9,142
2016	295,251	3,045	9,500
2017	309,274	3,422	9,691
2018	311,793	3,163	8,862
2019	277,808	1,783	8,982

Fuente: Datos de boletines estadísticos de Anda.
Elaboración del autor.

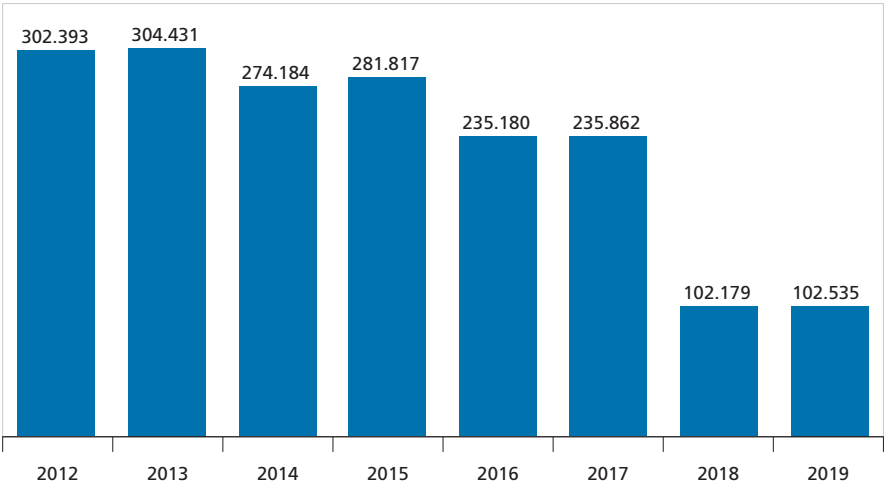
Como resultado de tales análisis, según información publicada por Anda, en 2018 la entidad alcanzó un cumplimiento microbiológico del 99,6% (Anda, 2018); es llamativo que en 2019 dicha empresa pública disminuyó la cantidad de muestras en cloración y en análisis físico-químico, y lo peor es que, a diferencia de los años anteriores, en el 2019 no publicaron los resultados de las pruebas realizadas, lo que deja dudas sobre la calidad del agua en el país.

De acuerdo al *Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento de El Salvador*, la contaminación microbiológica del agua se combate usando la cloración como herramienta principal, 'sin embargo, solo el 70,7% de los sistemas que abastecen a población urbana realizan cloración, por lo que el 94,3% de las viviendas abastecidas reciben agua clorada' (Anda, 2017).

En relación al cloro residual, la NSO (nº 13.07.01:08) agua potable establece un máximo de 1.1 mg/l y un mínimo de 0.3 mg/l, sin embargo, 'a nivel país, el 49,8% de las muestras disponibles presentan contenido en cloro inferior a la norma, 0.3 mg/l. Si se analiza exclusivamente el ámbito rural, dicho porcentaje asciende hasta el 77%' (Anda, 2017).

Analizando los datos del Ministerio de Salud sobre enfermedades asociadas al agua, pareciera ser que la situación viene mejorando a partir de 2018, cuando se observa una importante disminución en las consultas por enfermedades diarreicas, como se ve el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1
El Salvador: consulta ambulatoria en el Ministerio de Salud por diarrea de presunto origen infeccioso (2012-2019)



Fuente: Datos del Ministerio de Salud.
Elaboración del autor.

Si bien es muy positiva esta sensible disminución en la consulta ambulatoria, un análisis realizado sobre las Enfermedades Diarreicas y Gastroenteritis (EDG) en el período 2012-2017 señala que la tasa bruta de EDG para ese sexenio es de 5.352 por cada 100 mil habitantes. Al tomar como referencia la densidad poblacional por kilómetro cuadrado, se observa un claro gradiente socioeconómico, donde la tasa de incidencia del quintil 1 (más pobre), es mayor 3.102 casos por cada 100 mil habitantes (Kusnetz absoluto) que el quintil 5 (más rico) (El Salvador, 2019).

En las primeras semanas de enero 2020, un buen porcentaje de familias que habitan en el área metropolitana de San Salvador se vieron sorprendidas al recibir

durante algunos días agua suministrada por Anda con mal sabor y olor,[6] situación que provocó mucho malestar ciudadano, al punto que la Asamblea Legislativa realizó una interpelación al presidente de Anda y a la ministra de Salud, que finalizó en la recomendación al presidente de la República en el sentido de destituir al presidente de la empresa pública de agua,[7] medida que no fue tomada en cuenta por el mandatario.

Como se ve, el desafío en esta materia sigue siendo grande, ya que la ausencia de agua salubre para consumo familiar ha obligado a la población a consumir agua envasada; según la EHPM, el gasto mensual promedio en agua envasada en los hogares ha subido de U$ 11,64 en 2011 a U$ 14,82 en 2019, lo que equivale a un incremento del 27,3% en ese gasto.

3 PRINCIPALES CAMBIOS EN ESTRATEGIAS, PLANES Y LEYES QUE APORTAN AL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SANEAMIENTO EN EL SALVADOR

Desde el reconocimiento del derecho humano al agua, en El Salvador se han producido un conjunto de estrategias y planes relevantes, destacando las que siguen.

7) Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2013, que contiene los ejes agua para la vida, agua y economía y agua y territorio, junto a los temas críticos de sensibilización, educación y formación, investigación, tecnología y financiamiento.

8) Primer Plan Nacional de Saneamiento Ambiental 2015, elaborado por el Marn, que busca construir la institucionalidad e instrumentos de planificación necesarios para la gestión integral de aguas residuales, desechos sólidos y peligrosos y emisiones atmosféricas, que faciliten el inicio de inversiones sustentables en saneamiento y comprende el manejo sanitario del agua para el consumo humano, las aguas residuales, manejo de excretas, el manejo de residuos sólidos, la remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos, así como la promoción del comportamiento higiénico que reduce los riesgos para la salud y previene la contaminación.

9) Plan Hídrico Nacional, elaborado por el Marn que tiene como componentes principales: inventario del agua superficial y subterránea; usos, demandas y presiones; balance hídrico; asignaciones y reservas para demandas futuras; evaluación ambiental estratégica; Planes de Acción por Zonas Críticas y Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico.

6. Disponible en: <https://bit.ly/3ctVY2a>.
7. Disponible en: <https://twitter.com/AsambleaSV/status/1237846547833839617?ref_src=twsrc%5Etfw>.

10) Informe de la calidad del agua de los ríos de El Salvador 2017, elaborado por el Marn, que presenta el monitoreo de la cantidad y calidad de agua en 55 ríos del territorio nacional, analizando sus condiciones para favorecer el desarrollo de la vida acuática y aptitud para diferentes usos.

11) Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias 2017, lanzado por el Marn. Contiene un Plan de Acción Global (PAG) con los siguientes ejes temáticos: i) aprovechamiento de los recursos hídricos y preservación del medio hídrico; ii) calidad del agua; iii) riesgo por fenómenos extremos; y iv) gobernanza.

12) Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento de El Salvador 2017, elaborado por la Anda. Contiene la visión general y aspectos comunes del subsector, abastecimiento de agua potable urbano, saneamiento urbano, abastecimiento de agua potable y saneamiento rural, presentando para cada apartado un análisis de la situación actual, lineamientos estratégicos y plan general de acciones.

Respecto a los cambios normativos, durante esta década el avance ha sido realmente precario, debido a que la Asamblea Legislativa no aprobó la legislación básica en materia agua y saneamiento, no obstante haber recibido desde el año 2006 varias propuestas provenientes de los sectores sociales, la academia, el órgano Ejecutivo y hasta de los propios partidos políticos, sin lograr a la fecha la creación del marco legal e institucional en la materia.

Como muestra de lo anterior, además de algunas normas técnicas, como la NSO nº 13.07.01:08 agua potable (vigente desde enero 2010),en el período solo fue aprobada la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LODT) (vigente desde julio 2012), donde se establece que el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) debe contener la estrategia y directrices territoriales relativas a la gestión de los recursos hídricos y los planes municipales y micro regionales de ordenamiento y desarrollo territorial deben contener localización de servicios públicos y equipamientos urbanos generales al servicio del conjunto de todo el municipio, tales como abastecimiento, drenaje y saneamiento de aguas.

Este déficit normativo es confirmado por la lectura realizada por el gobierno que finalizó en mayo 2019, que planteó importantes desafíos hacia el año 2030, destacando: i) la incorporación del derecho al agua y saneamiento en el marco legal, a través de una reforma constitucional y de la aprobación de una ley de agua; ii) el fortalecimiento de las estrategias y planes nacionales en materia de agua y saneamiento, así como la implementación del Plan Nacional de Gestión Integral de Recursos Hídricos; iii) el establecimiento de un ente rector de la política hídrica y un regulador independiente con competencia para supervisar el cumplimiento

de los derechos de los proveedores; y iv) el acceso a agua y saneamiento para las poblaciones que viven en situaciones más vulnerables (El Salvador, 2017b, p. 55).

A lo dicho, habría que agregar al menos los retos en materia de disponibilidad y calidad del agua y saneamiento, por lo que debería plantearse la necesidad de aprobación de una Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento, el fortalecimiento normativo e instrumental para ampliar y cualificar el control de calidad del agua para consumo humano y el incremento progresivo en la inversión pública en agua potable y saneamiento.

3.1 Tras 15 años de mora legislativa es aprobada una cuestionada Ley del Agua

Como se ha señalado, la falta de legislación sobre el derecho al agua y saneamiento no ha sido por falta de propuestas. En los últimos años la Asamblea Legislativa ha recibido muchas iniciativas, principalmente de los sectores sociales y la academia y hasta de instituciones públicas y partidos políticos, destacando las siguientes:

- Propuesta de Ley General de Aguas, presentada por el Foro del Agua, Caritas El Salvador y otras organizaciones en 2006 y actualizada en 2011;
- Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento, presentada por 49 organizaciones sociales en 2007;
- propuesta de Ley General de Aguas presentada por el Marn en 2012;
- propuesta de Ley Integral del Agua presentada por legisladores de los partidos Alianza Republicana Nacionalista (Arena), Gran Alianza por la Unidad Nacional (Gana), Partido de Concertación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) en 2017;
- propuesta de la UCA José Simeón Cañas y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) sobre algunos temas de la Ley General de Aguas (2017);
- propuesta de la Universidad de El Salvador (UES) sobre algunos temas de la Ley General de Aguas (2018); y
- propuesta ciudadana de Ley General de Aguas, presentada en 2020 por diferentes organizaciones como la Alianza Nacional contra la Privatización del Agua, Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña (Confras), la Coordinadora Salvadoreña de Movimientos Populares (CSMP), el Foro Ecuménico-Mesa de Iglesias, el arzobispado de San Salvador y la UCA José Simeón Cañas.

Para identificar puntos de encuentro entre algunas de las anteriores propuestas, conviene tener en cuenta lo siguiente:

- la propuesta de Ley General de Aguas del Marn (2012) integró plenamente la propuesta de Ley General de Aguas del Foro del Agua presentada en 2006 por las organizaciones sociales; y
- la propuesta ciudadana de Ley General de Aguas de 2020 integra el proyecto del Marn (2012), con los 92 artículos aprobados por la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático entre 2013 y 2014 y la propuesta de la UCA José Simeón Cañas sobre institucionalidad con carácter público estatal.

A pesar de las grandes coincidencias entre varios proyectos de ley, la Asamblea Legislativa de El Salvador, luego de once años del reconocimiento internacional del derecho humano al agua y saneamiento, no logró aprobar la legislación nacional en la materia, y lo que es peor, apenas 2 semanas después de la nueva configuración del Congreso, con mayoría absoluta del partido de gobierno, ese órgano de Estado envió al archivo el proyecto de Ley General de Agua, el cual tenía un avance de 111 artículos acordados en la legislatura anterior.[8]

Frente a este escenario, los sectores sociales volvieron a tomar la iniciativa y el 14 de junio de 2021 presentaron de nuevo su propia propuesta de Ley General del Agua,[9] la que tiene carácter ciudadano y con enfoque en derechos humanos. El 18 de junio, el gobierno hizo lo propio y a través del Marn presentó ante la Asamblea Legislativa su propuesta de ley del agua.[10] De nuevo, el Congreso tuvo en sus manos una propuesta ciudadana y otra gubernamental sobre ley del agua; pero la amplia correlación legislativa que tiene en el Congreso la actual administración de gobierno, definió la suerte que tendría la propuesta ciudadana.

Dicha correlación legislativa impulsó un acelerado proceso de discusión y aprobación, con limitados espacios para la consulta y participación ciudadana; de esta forma, el 21 de diciembre de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley General de Recursos Hídricos , que ha recibido algunas críticas de importantes sectores sociales y académicos , destacando las que siguen:

- Concede autorizaciones para el uso y aprovechamiento del agua para fines industriales, comerciales y agropecuarios por hasta 15 años renovables, sin establecer límites para la extracción de agua.

8. Disponible en: <https://bit.ly/3Tw1LVx>.
9. Disponible en: <https://bit.ly/3Ro9dQX>.
10. Disponible en: <https://bit.ly/3dWxNty>.

- La autoridad del agua adolece de una excesiva concentración de poder e influencia por parte del Poder Ejecutivo.
- Ausencia de mecanismos permanentes de consulta y participación ciudadana en la gestión del agua.
- No se reconoce la función social de las Juntas de Agua, que son organizaciones comunitarias creadas ante la ausencia de prestadores públicos del servicio de agua.

Aunque la mera aprobación de esta ley podría formalmente atender uno de los principales vacíos legales en materia de recursos hídricos en el país, lo cierto es que aún es grande la tarea pendiente que tiene El Salvador, tal como se desprende del contenido muy vigente del informe sobre su misión a El Salvador en 2016, del relator especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento[11] quien planteó un conjunto de recomendaciones (Naciones Unidas, 2016, p. 18,94), destacando:

> Incorporar el derecho al agua y al saneamiento en su ordenamiento jurídico, a través de la reforma constitucional y de la aprobación de una Ley de Aguas que privilegie las necesidades de los que viven en situaciones más vulnerables, y en este sentido tomando las siguientes medidas:
>
> i) ratificar la reforma del art. 69 de la Constitución, siendo fundamental que el texto final incluya explícitamente la expresión "derechos humanos al agua y al saneamiento", ausente en la actual propuesta en consideración;
>
> ii) garantizar que la Ley General de Aguas, en discusión, otorgue prioridad a los derechos humanos al agua y al saneamiento en el centro de toda la gestión y afirme claramente que el uso prioritario del agua debe ser para el consumo humano;
>
> iii) establecer un ente rector de la política hídrica creada por esta ley, con carácter transparente y participativo, con el Estado cumpliendo un rol protagónico en la gestión de las aguas y con una participación de los actores relevantes del sector, con prioridad a la participación de la sociedad civil y de los grupos más desfavorecidos en el acceso al agua; y
>
> iv) aprobar con urgencia una ley marco para el subsector de agua y saneamiento, con un enfoque en la realización de los derechos humanos, dando lineamiento a la institucionalidad del sector y garantizando la regulación apropiada de los servicios.

Al respecto, durante este tiempo, la Asamblea Legislativa también ha recibido diversas propuestas para incorporar en la Constitución el derecho al agua; destacando que, en el marco de la campaña ciudadana 'Democracia Azul', más de un centenar de organizaciones sociales presentaron en 2008 la primera propuesta

11. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/170/69/PDF/G1617069.pdf?OpenElement>.

para reformar el art. 69 de la Constitución, con el objetivo de reconocer en forma explícita el derecho humano al agua.

En respuesta a varias iniciativas, el 25 de abril de 2012, la Asamblea Legislativa aprobó un proyecto de reforma que añadía un inciso segundo y tercero al art. 69 de la Constitución (El Salvador, 2012) en el siguiente sentido:

> Art. 69 - El Estado proveerá los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios por medio de organismos de vigilancia. Asimismo el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar.
>
> *Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada. Es obligación del Estado crear una política de seguridad alimentaria y nutricional para todos los habitantes. Una ley regulará esta materia.*
>
> *El agua es un recurso esencial para la vida, en consecuencia, es obligación del Estado aprovechar y preservar los recursos hídricos y procurar su acceso a los habitantes. El Estado creará las políticas públicas y la Ley regulará esta materia.*

Para que esta reforma alcanzara una aprobación definitiva, era necesario que la siguiente legislatura (2012-2015) la ratificara en votación de mayoría calificada, pero al finalizar ese período no se lograron esos votos y en su defecto se aprobó (en primera votación) un 'nuevo proyecto' de reforma constitucional (El Salvador, 2015), que era el mismo texto aprobado en abril de 2012,[12] la que de nuevo necesitaba ser ratificada en la legislatura 2015-2018, pero lamentablemente no hubo voluntad política de algunos grupos parlamentarios, perdiéndose de nuevo la oportunidad de incorporar el derecho humano al agua en la Constitución.

Mas adelante, en el marco de una campaña presidencial, el 4 de julio 2018, el grupo parlamentario de Arena, con respaldo del PCN y del PDC, presentaron una nueva propuesta de reforma al mismo art. 69, agregándole el siguiente inciso:

> El Estado tendrá como prioridad proteger y preservar el derecho al agua como derecho humano y fundamental, debiendo regular el acceso, disposición y el saneamiento a los habitantes. El Estado creará las políticas públicas que garantice este derecho de forma equitativa y la ley regulará esta materia (Campos, 2018).

Aunque, luego de bloquear anteriores iniciativas, podría considerarse un avance que tres partidos de derecha presentaran esta propuesta, el contenido tiene limitaciones como el hecho de plantear que el Estado debe 'regular el acceso, disposición y el saneamiento a los habitantes' (Escobar, 2018), lo que no es lo mismo que garantizar el acceso, calidad y disponibilidad del agua.

12. Disponible en: <https://bit.ly/3KuSlFP>.

El 5 de julio de 2018, el grupo parlamentario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), presentó también una propuesta de reforma del art. 69, adicionando el siguiente inciso: 'El Estado reconoce el derecho de los habitantes a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible, en consecuencia, es obligación del Estado aprovechar y preservar los recursos hídricos. El Estado creará las políticas públicas y una ley regulará esta materia.'[13]

Es interesante advertir que esta iniciativa recoge aspectos del contenido normativo del derecho humano al agua considerados en la OG nº 15.

Teniendo en cuenta la necesidad de actualizar las propuestas desde la sociedad civil y la academia, el 10 de julio 2018, el colectivo socio ambiental 'Cuidemos la Casa de Todos', propuso intercalar un inciso entre el 1o y el 2º del art. 2 de la Constitución, en el siguiente sentido:[14]

> Art. 2 - Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.
>
> *Se garantiza el derecho humano al agua y el saneamiento. Las leyes y políticas públicas que desarrollen este derecho serán creadas con participación ciudadana. Estas leyes serán especiales y de orden público. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro.*
>
> *Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*
>
> *Se establece la indemnización, conforme a la ley, por daños de carácter moral.*

Como se ve, esta propuesta presenta novedades como considerar de orden público las leyes que desarrollen el derecho humano al agua, la participación ciudadana en la adopción de dichas leyes, el carácter público y sin fines de lucro que debe tener la gestión del agua.

Por su parte, la UES, presentó el 28 de agosto de 2018 una propuesta para intercalar dos incisos entre el 1º y el 2º del art. 2, de la siguiente manera:[15]

> Art. 2 - Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.
>
> *El agua es un bien público necesario e indispensable para la vida. En consecuencia, se reconoce el Derecho al Agua como un Derecho Fundamental de la Persona Humana.*
>
> *La gestión del recurso hídrico estará a cargo del Estado, quien deberá priorizar el uso para consumo humano. La prestación del servicio público de agua potable y saneamiento*

13. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/correspondencia/9411202E-FCE8-4426-A1E9-D7B0849A89E1.pdf>.

14. Disponible en: <https://bit.ly/3lyRZ8x>.

15. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/correspondencia/77CB2D13-986C-4C2B-A4EE-BAA594A1F6C2.pdf>.

> *deberá ser suministrada directamente por operadores estatales, municipales y asociaciones comunales o juntas de agua sin fines de lucro.*
>
> Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
>
> Se establece la indemnización, conforme a la ley, por daños de carácter moral.

Esta propuesta resalta que el Estado deberá priorizar el uso del agua para consumo humano y que la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento debe ser suministrada solo por operadores estatales, municipales y asociaciones comunales o juntas de agua sin fines de lucro.

En todo caso, independientemente de que la reforma se considere al art. 2 (capítulo derechos individuales) o al art. 69 de la Constitución (capítulo derechos sociales), ambos son parte del título II *Los derechos y garantías fundamentales de la persona en nuestra la Carta Magna*.

La discusión sobre las implicaciones que tiene la ubicación de derechos en el texto de la Constitución no es nueva. Para el caso, la sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), en la Sentencia de Inconstitucionalidad nº 37-2004, donde se sometió a su conocimiento un presunto irrespeto al art. 117 de la Constitución, referido al goce del medio ambiente, expresó

> Ahora bien, de su ubicación dentro del orden económico podría inferirse que, en rigor, lo que al medio ambiente concierne no constituye un derecho, sino sólo un principio que orienta la actividad económica; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la protección que se proclama sobre los bienes ambientales se pone al disfrute de la persona humana. Con ello, *el debate sobre la eficacia del art. 117 Cn. se traslada a un ámbito distinto, en el que debe presuponerse su eficacia jurídica como norma que consagra un derecho fundamental* (énfasis nuestro).[16]

En otras palabras, el derecho al goce del medio ambiente que se encuentra en el art. 117 de la Constitución es parte del título V *Orden económico*, no obstante, la sala de lo Constitucional ha declarado que tal disposición es una *norma que consagra un derecho fundamental*.

A partir de las cuatro propuestas de reforma constitucional relacionadas al derecho humano al agua, el 15 de octubre de 2020, la Asamblea Legislativa aprobó en primera vuelta reformar los arts. 2 y 69 de la Constitución. El art. 2 quedaría de la siguiente manera: 'Toda persona tiene derecho a la vida, *al agua y su saneamiento*, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos' (Velásquez, 2020). El art. 69 se agrega un inciso primero así: 'Es obligación del Estado crear políticas públicas y leyes que garanticen a todos los habitantes agua salubre,

16. Disponible en: <https://bit.ly/3KxXBbR>.

suficiente, accesible y asequible, así como el aprovechamiento y preservación de los recursos hídricos. El agua constituye un bien público' (*op. cit*). Como ya se ha apuntado, para que haya una reforma Constitucional en El Salvador se requiere votación favorable en 2 legislaturas, y esta aprobación era la primera.

A pesar que esta decisión generó mucha esperanza en amplios sectores ciudadanos, académicos, religiosos, etc., la nueva Asamblea Legislativa con mayoría absoluta del partido de gobierno, tal como sucedió con la propuesta de Ley General del Agua, también envió al archivo la reforma constitucional sobre el derecho humano al agua,[17] medida también desatinada de un gobierno que está dispuesto a todo, con tal de mostrarse como una administración que no se relaciona con el pasado reciente, sin importarles que en este caso es una medida atentatoria con la expectativa de la población salvadoreña de gozar en forma progresiva del derecho humano al agua y saneamiento, en el marco del reconocimiento internacional.

4 COMPORTAMIENTO DE LA OPINIÓN PÚBLICA RESPECTO AL DERECHO AL AGUA

Como ya se ha apuntado, las encuestas del Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña (Ciops)[18] realizada en diciembre 2007 y del Iudop[19] de febrero 2020, nos permiten comparar el comportamiento de la opinión pública salvadoreña sobre temas cardinales del derecho humano al agua.

Un primer tema de comparación es sobre el porcentaje de la población que considera que el agua es un derecho humano, destacando que, entre 2007 y 2013, ha incrementado del 87,9% al 99,5% el porcentaje de la población que considera que es un derecho humano, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

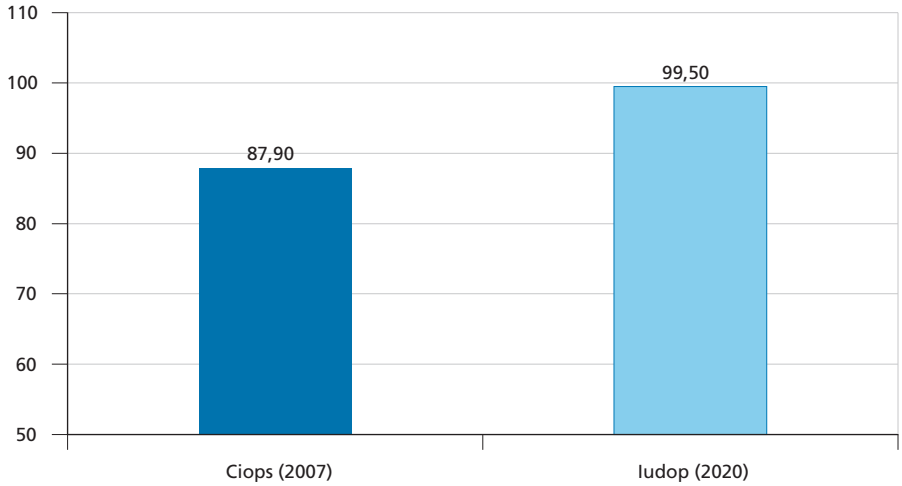
Este resultado indicaría que en el país hay mejor conciencia ciudadana sobre tan importante tema.

Al revisar diversas encuestas realizadas Iudop en los últimos años, es interesante advertir que la población salvadoreña viene madurando y consolidando en forma progresiva su opinión a favor de que esté en manos del Estado la entidad responsable de regular el agua, mostrando su puntuación más alta en febrero 2020, cuando alcanzó el 88,9%, tal como se muestra en el gráfico 3.

17. Disponible en: <https://bit.ly/3ebK1Pe>.
18. Disponible en: <https://www.utec.edu.sv/Inicio/Ciops/Ciops>.
19. Disponible en: <https://uca.edu.sv/iudop/>.

GRÁFICO 2

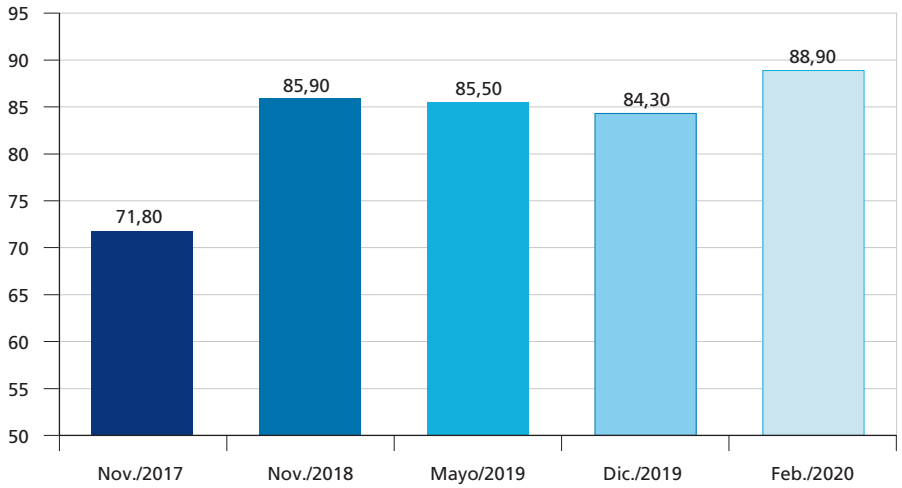
El Salvador: ¿el agua es un derecho humano fundamental?
(En %)



Fuente: Resultados de encuestas de Iudop.
Elaboración del autor.

GRÁFICO 3

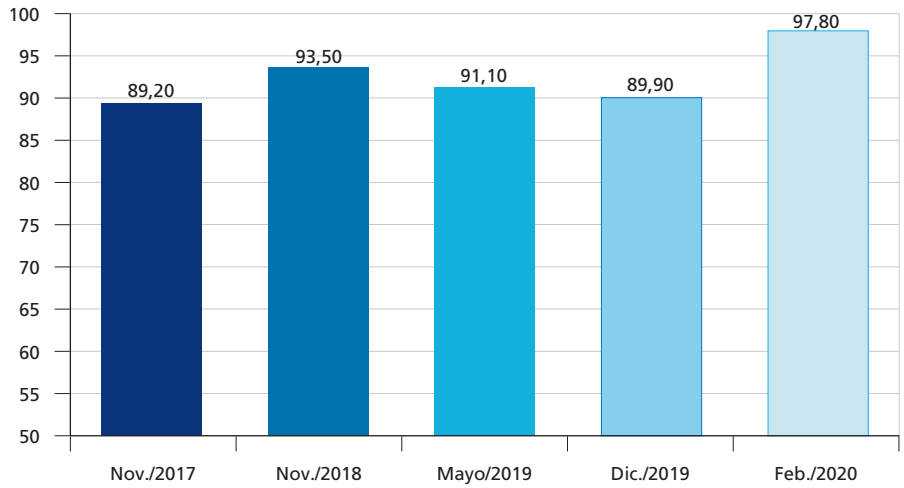
El Salvador: ¿la entidad responsable de regular el agua en el país debería estar en manos del Estado o de la empresa privada?
(En %)



Fuente: Resultados de encuestas de Iudop.
Elaboración del autor.

Tales encuestas también han preguntado a la población por la urgencia en que la Asamblea Legislativa debe reconocer el derecho humano al agua en la Constitución; la respuesta de urgente-muy urgente fue respondida en febrero 2020 por el 97,8% de los encuestados, lo que mostraría una opinión pública absolutamente mayoritaria a favor de tal acción legislativa, como se ve en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 4
El Salvador: ¿qué tan urgente es que los diputados reconozcan en la Constitución el derecho humano al agua?
(En %)



Fuente: Resultados de encuestas de Iudop.
Elaboración del autor.

En una encuesta del Iudop realizada entre abril y mayo 2019, se le preguntó a la población ¿Cuál cree usted que es la principal razón por la que la Asamblea Legislativa (diputados) no han reconocido el derecho humano al agua en nuestra Constitución? Y las principales respuestas fueron: Porque quieren beneficiar a la empresa privada (23,1%), Porque no les interesan las necesidades del pueblo (20,8%), por intereses partidarios (14,8%), porque son corruptos (14,0%), porque no escuchan a la población (11,7%) y porque quieren beneficiar sus negocios o los de sus familiares (8,6%).

Teniendo en cuenta lo anterior, los distintos grupos parlamentarios que integran el pleno Legislativo que finaliza el 30 de abril de 2021, tienen ante ellos la gran oportunidad de que, en el marco del décimo aniversario del reconocimiento internacional del derecho humano al agua, puedan atender el clamor ciudadano por la aprobación de la Ley General de Aguas, la Ley del Subsector de Agua Potable y Saneamiento y la reforma Constitucional para incorporar el derecho humano al agua en El Salvador.

5 NUEVOS MECANISMOS ACTIVADOS POR LA CIUDADANÍA PARA DEFENDER EL DERECHO AL AGUA EN EL SALVADOR

5.1 El derecho humano al agua en la justicia constitucional

El déficit normativo sobre el agua que durante décadas ha prevalecido en El Salvador ha obligado a algunas comunidades a buscar protección en las instancias judiciales.

El primer caso emblemático de este tipo resulta de la iniciativa de los directivos de la Asociación de Desarrollo Comunal Cristo Rey, Cantón Palo Grande, del municipio de Huizúcar, quienes presentaron en la CSJ un amparo en contra del concejo municipal de dicho municipio, por haber emitido ordenanza de tasas por servicios, permisos, matrículas y licencias que, según ellos, impone el pago de grandes cantidades de dinero a familias de escasos recursos económicos, y con necesidades básicas insatisfechas, que acceden al agua a través de una organización comunitaria sin fines de lucro, enfocada de forma exclusiva en garantizar la sostenibilidad del sistema de provisión de agua y no a generar una actividad lucrativa

La sala de lo Constitucional de la CSJ, a través de Sentencia de Amparo nº 513-2012,[20] emitida el 15 de diciembre de 2014, declaró que ha lugar al amparo interpuesto, dejó sin efecto la aplicación del artículo de la ordenanza municipal que generaba la tasa denunciada, obligando al concejo municipal a abstenerse de realizar cobros y/o de ejercer acciones administrativas o judiciales para exigir el pago de cantidades de dinero en concepto del tributo cuya inconstitucionalidad se constató en este proceso y de los intereses o multas generados por su falta de pago.

Si bien de esta sentencia destaca la resolución, estratégicamente sobresale la jurisprudencia que en el marco de este proceso genera la sala de lo Constitucional. En efecto, la sala realiza una interpretación integral sobre los derechos fundamentales de la salud, medio ambiente y vida, en la siguiente manera.[21]

> b. (i) En todo caso, el derecho al medio ambiente (art. 117 Cn.), en relación con los derechos a la vida y a la salud (art. 2 inc. 1º y 65 inc. 1º Cn.), permite interpretativamente la adscripción del derecho de toda persona a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico (...). Teniendo en cuenta lo anterior, se puede asegurar concluye que el agua, al ser un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo del medio ambiente, así como para la existencia, salud y calidad de vida del ser humano, es indispensable para la satisfacción de las necesidades primarias del individuo y de aquellas otras que, sin serlo, propician la mejora de sus condiciones de existencia.

20. Disponible en: <https://bit.ly/3R3tRpv>.
21. Disponible en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2014/12/AC26E.PDF>.

Sumado alo anterior, la sala también señala que el derecho humano al agua tiene dos dimensiones, una objetiva y otra subjetiva, desarrollando tal conceptualización en la siguiente manera.[22]

> (ii) El derecho en cuestión tiene una dimensión subjetiva y objetiva. En virtud de la primera, la tutela del derecho -especialmente cuando se trata de agua para el consumo humano- puede ser reclamada judicialmente por vulneraciones atribuidas al Estado o a los particulares; son titulares del derecho tanto el individuo como la comunidad. En virtud de la dimensión objetiva, es preciso el despliegue de un conjunto de medidas, tareas y actuaciones del Estado orientadas a garantizar su plena efectividad.En ese sentido, el derecho implica: primero, un deber de respeto, el cual supone que los Estados deben asegurar que las actividades de sus instituciones, agencias y representantes no interfieran con el acceso de las personas al agua; segundo, un deber de protección frente a terceros, relativo a la implementación de medidas que impidan la contaminación y que aseguren a la población el abastecimiento, la seguridad y la accesibilidad al agua, y tercero, un deber de satisfacción, según el cual se deben implementar políticas que faciliten, promuevan y garanticen progresivamente el acceso de la población a agua potable segura y a instalaciones de saneamiento.

Como se nota, el amparo promovido por los directivos de la Asociación de Desarrollo Comunal Cristo Rey ha abierto un valioso camino a la ciudadanía para reclamar por la vía judicial el respeto y cumplimiento del derecho humano al agua.

5.2 Consulta popular a nivel municipal aporta al reconocimiento al derecho humano al agua

El código municipal de El Salvador establece que uno de los mecanismos de participación ciudadana es la consulta popular y para que sus resultados sean vinculantes para el gobierno local, debe participar al menos el 40% del número de votantes que concurrieron en los comicios previos donde se eligió el concejo municipal actuante.

Teniendo en cuenta esto, las comunidades del municipio de Suchitoto, donde la cobertura de agua potable es de un poco más del 90% y el servicio es prestado por un sistema municipal y 35 sistemas de agua comunitario, impulsaron al concejo municipal para la aprobación de la convocatoria de una consulta popular, lo que fue aprobado el 9 de julio de 2019, y se fijó el 27 de octubre de 2019 como fecha de su realización.

Para que el proceso de participación fuera vinculante, la 'consulta popular por el derecho humano al agua' convocada debía lograr una participación de al menos 4.078 personas, que corresponde al 40% de los electores que concurrieron en las elecciones municipales previas.

22. Disponible en: < https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2014/12/AC26E.PDF>.

Diversas las organizaciones sociales del municipio realizaron acciones de información, sensibilización, organización, capacitación y comunicación, a fin de lograrla mayor participación ciudadana en la consulta popular en la que le preguntaría a la población: ¿Está de acuerdo que a nivel municipal existan instrumentos y procedimientos legales que protejan nuestro derecho humano al agua de forma prioritaria y participativa en el marco de las facultades municipales?

Un total de 4.915 personas participaron en la consulta popular, de las cuales el 97,4% votó por el sí y con ese nivel de participación se logró el 48,21% de los electores en los últimos comicios, por lo que este resultado es vinculante para el municipio.

Esta experiencia de Suchitoto es inédita en el país y puede ser una estrategia complementaria para reivindicar el reconocimiento al derecho humano al agua a partir del impulso de políticas municipales.

6 CONCLUSIÓN

Como se muestra con este documento, en El Salvador, la falta de reconocimiento legal y constitucional del derecho humano al agua y saneamiento no es atribuible a la falta de movilización y de propuesta ciudadana, sino que podría decirse que es la manifestación de la gran influencia de los poderes fácticos en las políticas públicas, en este caso impidiendo la actuación gubernamental en la materia.

La falta de adecuadas políticas públicas sobre la gestión del agua obligó a las comunidades rurales a organizar Juntas de Agua que suplieran el vacío generado por la falta de prestadores públicos del servicio de agua; ante la ausencia de mecanismos de consulta y participación ciudadana a nivel nacional en algunos territorios se han ensayado interesantes formas de consulta local y municipal; la inacción que por años han mantenido de los poderes del Estado ha activado una opinión pública que reivindica con meridiana claridad el derecho humano al agua.

Teniendo en cuenta los relativos avances legales y así como en materia de accesibilidad, disponibilidad y calidad del agua que a la fecha se han producido en El Salvador, sin lugar a dudas se puede afirmar que en este país el derecho humano al agua aún se encuentra entre luces y sombras, perjudicando al conjunto de la sociedad salvadoreña, pero principalmente a la población más excluida y de menos recursos.

REFERENCIAS

ANDA – ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS. **Plan nacional de agua potable y saneamiento de El Salvador**: resumen ejecutivo. San Salvador: Anda, sept. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3TpJcSV>.

_____. Boletín Estadístico 2018. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/estadisticas>.

CAMPOS, G. Calleja respalda que Constitución consigne el agua como un derecho humano. **La Prensa**, 5 jul. 2018. Disponible en: <https://www.pressreader.com/el-salvador/la-prensa grafica/20180705/281573766448458>.

EL SALVADOR. Ministerio de Economía. **Encuesta de hogares de propósitos múltiples (2010-2020)**. San Salvador: Digestyc, 2010. Disponible en: <https://bit.ly/3ctR8lw>.

ESCOBAR, C. V. Arena ahora sí apoya lo que antes bloqueó: el derecho al agua en la Constitución. **Elfaro**, 4 jul. 2018. Disponible en: <http://bit.ly/3KAcnyU>.

_____. Asamblea Legislativa. Acuerdo de Reformas Constitucionales nº 3, del 19 de abril de 2012. **Diario Oficial**, n. 75, 25 abr. 2012. t. 395.

_____. Asamblea Legislativa. Acuerdo de Reformas Constitucionales nº 4, del 24 de abril de 2015. **Diario Oficial**, n. 78, 4 mayo 2015. t. 407.

_____. Ministerio de Medio Ambiente y Recurso Naturales. **Plan nacional de gestión integrada del recurso hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias**. San Salvador: Marn, 2017a. Disponible en: <https://bit.ly/3pTjVTx>.

_____. **Revisión nacional voluntaria de la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en El Salvador**. San Salvador: Naciones Unidas, jul. 2017b. Disponible en: <https://bit.ly/3AhV9Bu>.

_____. Ministerio de Medio Ambiente y Recurso Naturales. **Informe de la calidad del agua de los ríos de El Salvador 2017**. San Salvador: Marn, dic. 2017c. Disponible en: <https://bit.ly/3ToqbAe>.

_____. Ministerio de Salud. **Atlas de inequidades sanitarias en El Salvador 2012-2017**. San Salvador: Ministerio de Salud, jul. 2019.

NACIONES UNIDAS. **Observación General nº 15 (2002)**: el derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Ginebra: ONU, nov. 2002. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/486454>.

_____. Consejo de Derechos Humanos. **Informe del relator especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a El Salvador**. [s.l.]: [s.n.], 3 agosto 2016.

VELÁSQUEZ, E. Asamblea aprueba reforma constitucional para declarar el agua como un "bien público". **El Salvador.com**, 15 oct. 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3R73oYb>.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

NACIONES UNIDAS. Consejo de Derechos Humanos. **Resolución nº 7/22**: los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento. [s.l.]: OHCR, marzo 2008. Disponible en: <https://bit.ly/3ThpOYd>.

NACIONES UNIDAS. **Resolución nº 64/292**: el derecho humano al agua y el saneamiento. [s.l.]: UN, agosto 2010.