

Estudio de Caso de Consumo

El Salvador

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)
OCCA-CEJA

Cobros excesivos y barreras institucionales y administrativas de acceso a la justicia en el servicio público de aguas del municipio de San Salvador.

**Observatorio Local El Salvador
Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)**

Autores/as: Saúl Baños y Omar Flores

Resumen: El presente estudio se centra en la problemática de acceso y mantención del servicio público del agua no solo en El Salvador, sino que también en el municipio de San Salvador, donde el prestador- un ente privado- realiza cobros excesivos a los consumidores del servicio sin mediar justificación aparente. Se analizó el problema consultando la normativa vigente en El Salvador, así como entrevistas a uno de los residentes que ha experimentado problemas que ya son cotidianos para la población, se contrastó además con las cifras oficiales que el prestador proporciona sus clientes. A la fecha no existe una consagración constitucional del derecho al agua y tampoco leyes que regulen el agua con un enfoque de derechos humanos.

Hallazgos: El Salvador cuenta con una Defensoría del Consumidor desde el año 2005. Entre junio de 2016 y mayo de 2017, del total de atenciones recibidas por la Defensoría del Consumidor, 15.197 atenciones fueron referentes al servicio de agua potable. A pesar de que existe un número significativo de eventuales conflictos en conocimiento de la Defensoría, los servicios prestados por la Defensoría no son del conocimiento generalizado de la población.

El Salvador cuenta con una Defensoría del Consumidor desde el año 2005. Entre junio de 2016 y mayo de 2017, del total de atenciones recibidas por la Defensoría del Consumidor, 15.197 atenciones fueron referentes al servicio de agua potable. A pesar de que existe un número significativo de eventuales conflictos en conocimiento de la Defensoría, los servicios prestados por la Defensoría no son del conocimiento generalizado de la población.

El caso estudiado es bastante elocuente en este hecho. Este trata del aumento injustificado en la tarifa de consumo de agua doméstico, problema para el cual,

Carlos el individuo estudiado, acude a las oficinas administrativas de ANDA en busca de una solución. A pesar de las reiteradas inspecciones, los cobros indebidos no cesaron, teniendo Carlos que interponer a ANDA cuatro “reclamos” formales (por escrito) por cobros excesivos y en seguimiento a dichos reclamos acudir un número no menor de 10 veces a las oficinas administrativas de ANDA. Carlos decide finalmente solicitar audiencia con la oficina jurídica de ANDA donde el funcionario que le atiende refiere que es frecuente ese tipo de anomalías en los cobros y sin más trámite al trancazo de un mes posterior a la audiencia la factura reflejó un cobro un 94,11% inferior al mes anterior.

Uno de los hallazgos patentes en el estudio de caso se reflejó en la barrera informacional. El entrevistado aun siendo una persona con educación universitaria, y aun siendo capaz de efectuar acciones directas frente a la empresa de servicios, reconoció no saber de otras instancias para solucionar su problema, y desconoce la instancia de la Defensoría del Consumidor. Además de ello, se destaca la barrera económica, que aun siendo que el entrevistado no se encuentra en una situación de vulnerabilidad socioeconómica, el costo de resolver la controversia vía judicial con un abogado podía ser superior a los montos reclamados por cobros excesivos. En este sentido, independiente de la situación económica de los afectados, para conflictos justiciables donde los montos puedan ser considerados como “pequeños”, el acceso a la justicia siempre se ve obstaculizado.

Conclusiones: El Salvador, si bien establece mecanismos de protección a los consumidores, dentro de lo cual se observan mecanismos para resolución de conflictos que puedan enmarcarse en problemas del suministro y cobros de servicios básicos como el agua potable, finalmente, al mezclar consumo de todo tipo de servicios y bienes, no reconoce el agua como un derecho fundamental. Esto se evidencia que el agua no se encuentra elevado al ámbito constitucional, ni tampoco desarrollado en la legislación secundaria con un enfoque de derechos humanos.

CONTEXTO

El agua para consumo humano constituye un bien de primera necesidad para el desarrollo pleno de la persona humana. A pesar de ello, El Salvador no reconoce dicho bien como un derecho fundamental, al no elevarlo al ámbito constitucional o al no desarrollar la legislación secundaria con un enfoque de derechos humanos.

Desde hace más de diez años diferentes organizaciones sociales han impulsado una fuerte labor en favor de la creación de una ley que regule el agua con un enfoque de derecho humano, generando una propuesta normativa desde el 2006; Por otro lado, en junio del

2017¹, el sector privado del país en acompañamiento de diferentes partidos políticos denominados de derecha presentan una nueva propuesta normativa, la que fue calificada por las organizaciones sociales como privatizadora, al crear una entidad autónoma dirigida con la participación de la empresa privada y con una correlación favorable a los mismos.

Dicha propuesta generó diferentes focos de conflicto social al momento que la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, de la nueva composición legislativa, retomó el estudio de la ley sobre la base de una autoridad hídrica con participación del sector privado, en junio 2018.²

En el marco del acceso al agua, el Estado de El Salvador, cuantifica a los hogares que tienen acceso a servicio de agua por cañería. Tal medición, no refleja necesariamente el acceso al derecho humano al agua ya que se reportan conflictos sociales por el no suministro del servicio en muchas comunidades a pesar de que la facturación del mismo siempre se realiza.³

Los hogares que cuentan con el acceso al servicio de agua por cañería a nivel nacional son el 88.4%. El 95.4% se ubica en el área urbana y solo un 76.2% en el área rural (DIGESTYC. EHPM 2016).

1. Sistemas de suministro de agua

El suministro de agua potable a la ciudadanía es realizada por medio de diferentes sistemas de agua que buscan potabilizarla para fines domésticos. El Estado por medio de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) cuenta con el mayor número de sistemas de agua; en algunos casos existe un suministro por parte de las Alcaldías Municipales; organizaciones no gubernamentales; y sistemas comunitarios de agua.

¹ El Mundo. (14, junio 2017) "Partidos de derecha presentan proyecto de ley de agua". San Salvador. Tomado de: <http://elmundo.sv/partidos-de-derecha-presentan-proyecto-de-ley-de-agua/>

² Asamblea Legislativa. (5 de julio de 2018). "Retoman estudio de Ley de Aguas y ratifican primeros 5 artículos". San Salvador. Tomado de: <https://www.asamblea.gob.sv/node/7174>

³ La Prensa Gráfica. (9 de febrero de 2017). "Protestan con cierre vial por falta de agua potable". Tomado de: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Protestan-con-cierre-vial-por-falta-de-agua-potable-20170209-0063.html>

Para el 2017, la ANDA anuncia que por medio de sus sistemas de suministro de agua para el consumo doméstico llegó al 96.6% de cobertura en la población de la zona urbana y un 42.7% de la zona rural cuentan con agua potable.⁴

Por otro lado, La cantidad de sistemas de agua potable comunitarios en El Salvador son de 1,840, logrando abasteciendo a una población de 1,450.000 habitantes aproximadamente, específicamente en las áreas rurales y periurbanas.⁵

2. Tarifas por suministro de agua potable (ANDA y sistemas comunitarios)

Anda cuenta con dos modalidades para el cálculo de tarifas por suministro de agua para uso doméstico: a) pliego tarifario residencial; y b) pliego tarifario comercial. A continuación se proporciona información sobre el pliego tarifario residencial por ser de especial interés para el presente estudio.

⁴ ANDA. “Informe de Rendición de Cuentas Junio 2016 – Mayo 2017”. San Salvador. Tomado de: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/rendicion-de-cuentas>

⁵ Asociación nacional para la defensa, desarrollo y distribución ecológica del agua a nivel rural. (“Sistemas comunitarios hacia la autogestión y el desarrollo por el agua potable en El Salvador”. Tomado de: http://alianzaporelagua.org/documentos/Gestion_Comunitaria_Agua/El_Salvador.pdf

Pliego tarifario residencial

A partir de Octubre 2015

Factura mensual = (m³ x tarifa de acueducto) + tarifa de alcantarillado

Rango de consumo (M ³)	Tarifa de Acueducto (US\$)	Tarifa Mensual de Alcantarillado
De 0 a 10 m ³	2.29 Tarifa mínima	\$0.10
De 11 m ³ hasta 20 m ³	0.210 / m ³	\$0.10
21 m ³	0.250 / m ³	\$1.80
22 m ³	0.280 / m ³	\$1.80
23 m ³	0.310 / m ³	\$1.80
24 m ³	0.340 / m ³	\$1.80
De 25 m ³ hasta 30 m ³	0.370 / m ³	\$1.80
31 m ³	0.420 / m ³	\$3.00
32 m ³	0.480 / m ³	\$3.00
33 m ³	0.540 / m ³	\$3.00
34 m ³	0.640 / m ³	\$3.00
De 35 m ³ hasta 40 m ³	0.760 / m ³	\$3.00
41 m ³	0.900 / m ³	\$4.00
42 m ³	1.050 / m ³	\$4.00
43 m ³	1.200 / m ³	\$4.00
44 m ³	1.400 / m ³	\$4.00
De 45 m ³ hasta 50 m ³	1.650 / m ³	\$4.00
De 51 m ³ hasta 60 m ³	1.900 / m ³	\$7.50
De 61 m ³ hasta 70 m ³	2.200 / m ³	\$7.50
De 71 m ³ hasta 90 m ³	2.500 / m ³	\$7.50
De 91 m ³ hasta 100 m ³	2.900 / m ³	\$7.50
De 101 m ³ hasta 500 m ³	3.400 / m ³	\$10.00
De 501 m ³ en adelante	3.900 / m ³	\$20.00

Fuente: Datos obtenidos de la ANDA

El cuadro anterior señala el pliego tarifario definido por Decreto Ejecutivo, con el propósito de ilustrar un eventual cobro regular mediante del consumo de agua por metro cúbico de forma mensual.

El cobro por el servicio de agua potable solamente comprende la tarifa por la utilización del acueducto y alcantarillado de forma mensual, en diferentes escalas entre el consumo de agua potable desde cero metros cúbicos a 501 metros cúbicos. Posterior a 501 metros cúbicos en adelante la tarifa es la misma.

Por otro lado, el promedio de esta tarifa en algunos sistemas comunitarios de agua es de \$7.00 dólares mensuales por un consumo promedio de 16 metros cúbicos. La tarifa del servicio por el agua que emana de la Asamblea General de socios del sistema de agua, tomando como parámetro los costos de: operación, mantenimiento y reservas para

depreciación. Algunos de los sistemas de agua también incluyen pago por servicios ambientales.⁶

Al realizar una ligera comparación entre las tarifas del sistema nacional de suministro de agua potable y los sistemas comunitarios se identifica un mayor valor en la tarifa de los últimos, en vista de que su funcionamiento no está siendo apoyado por ninguna entidad gubernamental o similar, por lo que todo el costo del funcionamiento recae sobre las comunidades. A manera de ejemplo: una persona que consume 16 metros cúbicos en el sistema comunitario paga \$ 7.00 por el mismo; mientras que en el sistema del Estado (ANDA) solamente pagaría \$ 3.46 por 16 metros cúbicos, dificultando con ello el acceso al agua potable de las comunidades rurales donde funcionan mayoritariamente los sistemas de agua.

3. Cobros indebidos por parte de ANDA (caso)

A continuación se toma como parámetro el caso de Carlos⁷ con el propósito de reflejar una problemática cotidiana en El Salvador, en cuanto a cobros indebidos en el marco del suministro de agua potable.

3.1 Descripción socioeconómica familiar

Carlos, tiene 72 años de edad, actualmente vive con su esposa en el municipio de San Salvador, en una vivienda de aproximadamente 150 metros cuadrados. De forma eventual recibe la visita de una de una de sus tres hijas ya que, una de ellas vive en el interior del país y otra en Estados Unidos por lo que se dificulta relacionarse con ellas.

Por otro lado, refiere no tener bienes muebles que puedan aumentar su consumo de agua potable para fines domésticos. En ese marco, posee una pila (lugar para almacenar agua) y una lavadora de ropa que son las cosas que podrían consumir más agua o almacenarla, según Carlos.

A lo largo de su vida Carlos se desarrolló como profesor. Actualmente se encuentra pensionado y posee ingresos familiares de alrededor de \$ 300.

⁶ Ídem

⁷ El usuario del servicio de ANDA y entrevistado prefirió usar el nombre de “Carlos” para ser referido en el presente documento.

Sigue manifestando no hacer uso inapropiado del agua, y refiere no tener prácticas como el lavado del automóvil con manguera, el uso indiscriminado de para el consumo doméstico, entre otras cosas.

En ese marco, el consumo doméstico del agua que le suministra ANDA es únicamente para satisfacer las necesidades de su esposa y su persona. Tradicionalmente, de acuerdo a facturas anteriores, el consumo oscila entre los 30 metros cúbicos.

3.2 Cobro excesivo

Para el mes de octubre de 2017, según la factura de energía eléctrica de Carlos Alberto Escobar el cobro era de \$12.90, equivalente a un consumo de 30 metros cúbicos de agua; el mes de noviembre del mismo año se redijo su consumo y la tarifa impuesta fue de \$12.19. Posterior a ello, la tarifa y el consumo por metro cúbico aumentó progresivamente sin razón alguna.

A continuación se realiza una tendencia de los cobros realizados a Carlos desde octubre 2017 a junio 2018.

Mes	M ³	Tarifa USD	Aumento respecto a octubre 2017 en USD
Octubre	30	12.90	--
Noviembre	25	12.19	- 0.71
Diciembre	32	18.36	5.46
Enero	42	48.10	35.20
Febrero	34	24.76	11.86
Marzo	48	83.20	70.3
Abril	48	83.20	70.3
Mayo	47	81.55	68.65
Total	306	364.26	261.06

Fuente: datos de facturas emitidas por ANDA al señor Carlos.

Para el presente trabajo debemos de entender por cobro indebido el establecimiento del monto de una tasa por suministro de agua potable de la ANDA sin que el servicio materialmente se efectuara de forma proporcional.

A partir de las declaraciones de Carlos se identifica porque su marcador (medidor o contador) de agua comenzó a contabilizar un aumento progresivo desde el mes de diciembre del 2017; de igual forma refiere que no existen razones materiales que conllevaran al aumento del consumo de agua para fines domésticos en su hogar. Siempre habitaban el mismo número de personas y no había adquirido ningún bien aumentara el consumo.

Si se toma como parámetro el monto pagado por Carlos Alberto Escobar en el mes de octubre 2017, se infiere que este, en el transcurso de 8 meses ha pagado más de \$ 261 por un servicio que no ha recibido en las dimensiones señaladas en la factura según Carlos. Dicho monto se aproxima a los ingresos mensuales que posee y al salario mínimo mensual de un trabajador o trabajadora (\$300.00).

3.3 Forma de abordar el conflicto

Carlos frente al aumento en la tarifa por consumo de agua para consumo doméstico acudió a las oficinas administrativas de ANDA para tratar de solucionar su problema. Dicha institución realizó dos inspecciones a su vivienda concluyendo, en la primera, que no se identificaban fugas de agua en el lugar y recomendando comprar un nuevo medidor (marcador o contador); en aras de solventar su problema Carlos compró un nuevo medidor, no obstante, el problema continuaba.

Posteriormente se realiza una nueva solicitud de inspección en la vivienda, la cual concluye que el consumo de agua era el que refería el medidor y por lo tanto tenía que pagar dicho consumo. A pesar de ello, sugirió el inspector comprar un “desairador”⁸ para que reduzca el nivel de consumo contabilizado en el medidor de agua. Frente a la recomendación, adquirió un “desairador”; no obstante, los cobros excesivos continuaron.

A pesar de las solicitudes de inspección, los cobros indebidos no cesaban, teniendo Carlos que interponer a ANDA cuatro “reclamos” formales (por escrito) por cobros excesivos y en seguimiento a dichos reclamos acudió un número no menor de 10 veces a las oficinas administrativas de ANDA.

En el marco del derecho de petición y respuesta Carlos decidió solicitar audiencia con la oficina jurídica de ANDA y hacer gestiones por su cuenta para su pronto otorgamiento. En el

⁸ La Valvula Desairadora, es un instrumento que contribuye a que los medidores o marcadores de agua no contabilicen el paso del aire por el mismo y por ende no realice falsas mediciones en el consumo de agua.

marco de la solicitud, se le concedió la audiencia. El funcionario que le atendió refirió que es frecuente ese tipo de anomalías en los cobros y sin más trámite al trancazo de un mes posterior a la audiencia la factura reflejó un cobro de \$4.80 al mes de junio de 2018.

Al consultarle a Carlos sobre otras instancias donde podía dirimir su problema, refirió no tener conocimiento y que si se trataba de resolver la controversia vía judicial, el costo del abogado podría ser superior a lo reclamado por los cobros excesivos. Al consultar a un abogado independiente vía telefónica manifestó que no acostumbra a dar acompañamiento o representación a ese tipo de procesos por que el monto (valor de honorarios) de las diligencias puede exceder de la cuantía a reclamar en sede judicial o administrativa.

4. La defensoría del consumidor

La Defensoría del Consumidor tienen como misión “proteger y promover efectivamente los derechos de las personas consumidoras, facilitando la solución de controversias de consumo con altos estándares de calidad, calidez e innovación, acercando los servicios a la población, fomentando el conocimiento y pleno ejercicio de sus derechos de consumo, fortaleciendo la vigilancia de mercado y robusteciendo la acción conjunta del Sistema Nacional de Protección al Consumidor, para contribuir a un mejor funcionamiento del mercado y a la seguridad jurídica en sus relaciones de consumo”.⁹

En ese marco, del total de atenciones recibida por la Defensoría del Consumidor, entre junio 2016 a mayo de 2017, en lo referente al servicio de agua potable fue uno de los principales, alcanzando 15,197 atenciones (Defensoría del Consumidor, Informe de labores junio 2016 - mayo 2017). Lo anterior indica que existe un número significativos de eventuales conflictos en conocimiento de la Defensoría, en el marco del servicio de suministro de agua; a pesar de ello, los servicios prestados por la Defensoría no son del conocimiento de la población; Ello se refiere de la entrevista realizada a Carlos, quien es un educador de carrera y un mayor nivel de información respecto a otros segmentos de la población; o cuando menos, Carlos no logró identificar en la Defensoría una institución que le pudiese solventar el conflicto que enfrentaba.

⁹Defensoría del Consumidor. “Marco Institucional”. San Salvador. Tomado de: <https://www.defensoria.gob.sv/institucion/marco-institucional/>

El número de casos por cobros excesivos en las tarifas de agua potable realizadas por ANDA ha llevado a la Asamblea Legislativa a promover una reforma a la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados que busca: 1) La rescisión anual de los pliegos tarifarios; 2 que ANDA proponga a la secretaria técnica de la presidencia las tarifas focalizadas del subsidio; y 3) que la ANDA no aplique cobro a la ciudadanía cuando no le haya proporcionado el servicio de agua.¹⁰

¹⁰ María Teresa Gutiérrez. (06 de agosto de 2018). "Protección al honor de usuarios y de la mujer son algunos logros de la Comisión de Economía". Tomado de: <https://www.asamblea.gob.sv/node/7571>

REFERENCIA

- ANDA. "Informe de Rendición de Cuentas Junio 2016 – Mayo 2017". San Salvador. Tomado de: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/rendicion-de-cuentas>
- Asamblea Legislativa. (5 de julio de 2018). "Retoman estudio de Ley de Aguas y ratifican primeros 5 artículos". San Salvador. Tomado de: <https://www.asamblea.gob.sv/node/7174>
- Asociación nacional para la defensa, desarrollo y distribución ecológica del agua a nivel rural. ("Sistemas comunitarios hacia la autogestión y el desarrollo por el agua potable en El Salvador". Tomado de: <http://alianzaporelagua.org/documentos/Gestion Comunitaria Agua/El Salvador.pdf>
- Carlos. (13 de agosto de 2018) "Entrevista por caso de cobros indebidos por parte de ANDA.
- Defensoría del Consumidor. "Marco Institucional". San Salvador. Tomado de: <https://www.defensoria.gob.sv/institucion/marco-institucional/>
- Dirección General de Estadísticas y Censos. "Encuesta de hogares y propósitos múltiples 2016". Tomado de: <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/avisos/764-ya-se-encuentra-disponible-la-publicacion-ehpm-2016.html>
- El Mundo. (14, Junio 2017) "Partidos de derecha presentan proyecto de ley de agua". San Salvador. Tomado de: <http://elmundo.sv/partidos-de-derecha-presentan-proyecto-de-ley-de-agua/>
- Juan Carlos Gutiérrez Martínez. (14 de agosto de 2018) "Consulta en el marco de honorarios a cobrar por cobros indebidos en ANDA". Abogado y Notario de la Republica de El Salvador.
- La Prensa Gráfica. (9 de febrero de 2017). "Protestan con cierre vial por falta de agua potable". Tomado de: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Protestan-con-cierre-vial-por-falta-de-agua-potable-20170209-0063.html>
- María Teresa Gutiérrez. (06 de agosto de 2018). "Protección al honor de usuarios y de la mujer son algunos logros de la Comisión de Economía". Tomado de: <https://www.asamblea.gob.sv/node/7571>