

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS
ESCUELA DE POSGRADO Y EDUCACIÓN CONTINUA



Derecho de consumo: instrumento para fortalecer la protección de los
ciudadanos a recibir agua con calidad para consumo humano

Por:

Roxana Jannet Córdova Ponce

Requisito para optar al título de:

Maestra en Ciencias en Gestión Integral del Agua

Ciudad Universitaria, septiembre de 2025

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS
ESCUELA DE POSGRADO Y EDUCACIÓN CONTINUA



Derecho de consumo: instrumento para fortalecer la protección de los
ciudadanos a recibir agua con calidad para consumo humano

Por:

Roxana Jannet Córdova Ponce

Requisito para optar al título de:

Maestra en Ciencias en Gestión Integral del Agua

Ciudad Universitaria, septiembre de 2025

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD:

ING. M. SC. JUAN ROSA QUINTANILLA

SECRETARIO GENERAL DE LA UNIVERSIDAD:

LIC. PEDRO ROSALÍO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE CIENCIAS AGRONÓMICAS

DECANO DE LA FACULTAD:

ING. MAECE NELSON BERNABÉ GRANADOS ALVARADO

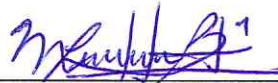
SECRETARIO DE LA FACULTAD:

ING. M. Sc. EDGAR GEOVANY REYES MELARA

Esta Tesis fue realizada bajo la dirección del Tribunal Evaluador de Tesis indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para la obtención del grado de: Maestra en Ciencias en Gestión Integral del Agua San Salvador, El Salvador, Centro América, 2025 Tribunal Evaluador de Tesis.



Dr. Abel Alexei Argueta Platero
Director de la Escuela de Rosgrado y Educación Continua



Dra. Marcia Lizeth Barrera de Calderón
Asesora de Tesis

Resumen

El propósito de este estudio es fortalecer la regulación jurídica e institucional en El Salvador para proteger el derecho de los consumidores a recibir agua potable de calidad. La investigación se centra en el análisis de la normativa existente, competencias institucionales y mecanismos procesales disponibles, con el fin de mejorar el acceso a la justicia en casos de incumplimiento de los estándares de calidad del agua.

La justificación del estudio surge de la emergencia hídrica de enero de 2020 en la planta potabilizadora Las Pavas (hoy Torogoz), que afectó a más de 1.5 millones de personas; y, evidenció un profundo desconocimiento por parte de la ciudadanía sobre su derecho a recibir agua segura y sobre cuáles instituciones son competentes para atender sus reclamos. También, puso en evidencia las debilidades de la institucionalidad y la urgencia de un abordaje jurídico especializado en materia de consumo y servicios de agua.

La metodología empleada fue de tipo mixto. En la dimensión cualitativa se aplicó la hermenéutica jurídica para interpretar el marco legal salvadoreño. Este análisis no se limitó a citar normas, sino que evaluó su aplicación práctica y accesibilidad para el ciudadano común. Asimismo, se desarrolló un estudio de caso sobre la crisis de 2020 y un análisis de derecho comparado con experiencias internacionales. En la dimensión cuantitativa, se aplicó una encuesta a 384 personas residentes en distritos del Área Metropolitana de San Salvador para evaluar su nivel de conocimiento sobre normativa e institucionalidad.

Los resultados principales muestran que un 60 % de los encuestados desconoce la existencia del RTS 13.02.01:14 que regula la calidad del agua, pese a que un 65.1% posee estudios superiores. Asimismo, un 52% manifestó haber tenido reclamos por mala calidad, pero de ellos, el 46 % no presentó denuncia formal. De forma preocupante, un 83% de los encuestados señaló instituciones no competentes como responsables de atender sus reclamos; un 12% declaró no saber ante quién denunciar. Mientras que el 5% identificó correctamente a la Defensoría del Consumidor como autoridad facultada.

Las conclusiones destacan una brecha significativa entre la normativa vigente y el conocimiento ciudadano, lo que impide el ejercicio efectivo de los derechos de consumo. Aunque el marco

jurídico contempla mecanismos para sancionar infracciones, la falta de pruebas técnicas y de campañas de educación masiva limita su aplicación. El estudio confirma la necesidad de fortalecer la coordinación entre la Defensoría del Consumidor y el Ministerio de Salud; impulsar acciones colectivas y garantizar inspecciones de oficio que aseguren evidencia válida. En última instancia, se subraya que, sin educación ciudadana, sin ciencia que respalde la prueba y sin abogados que integren la gestión jurídica con la técnica, la tutela del derecho humano al agua potable permanece frágil y desigual.

Palabras clave: *Agua para consumo humano; Derecho de consumo; Derecho humano al agua Calidad del agua; El Salvador; Defensoría del Consumidor; RTS 13.02.01:14.*

Abstract

The purpose of this study is to strengthen the legal and institutional regulation in El Salvador to protect consumers' right to receive quality drinking water. The research focuses on the analysis of the existing legislation, institutional competencies, and available procedural mechanisms, with the aim of improving access to justice in cases of non-compliance with water quality standards.

The justification of the study arises from the water emergency of January 2020 at the Las Pavas (now Torogoz) water treatment plant, which affected more than 1.5 million people; and revealed a profound lack of knowledge among citizens regarding their right to safe water and which institutions are competent to handle their complaints. It also highlighted the weaknesses of the institutional framework and the urgent need for a specialized legal approach in consumer protection and water services.

The methodology employed was mixed. In the qualitative dimension, legal hermeneutics was applied to interpret the Salvadoran legal framework. This analysis did not limit itself to citing laws, but evaluated their practical application and accessibility for the average citizen. Likewise, a case study on the 2020 crisis was developed, along with a comparative law analysis with international experiences. In the quantitative dimension, a survey was conducted with 384 residents of districts in the Metropolitan Area of San Salvador to assess their level of knowledge of legislation and institutions.

The main results show that 60% of respondents are unaware of the existence of RTS 13.02.01:14, which regulates water quality, despite 65.1% having higher education. Likewise, 52% reported having complaints regarding poor water quality, but of these, 46% did not file a formal complaint. Alarmingly, 83% of respondents identified non-competent institutions as responsible for handling their claims; 12% stated they did not know where to file a complaint, while only 5% correctly identified the Consumer Protection Agency as the competent authority.

The conclusions highlight a significant gap between current legislation and citizen knowledge, which hinders the effective exercise of consumer rights. Although the legal framework provides mechanisms to sanction violations, the lack of technical evidence and large-scale education campaigns limits its effectiveness. The study confirms the need to strengthen coordination between

the Consumer Protection Agency (DC) and the Ministry of Health (MINSAL); promote collective actions and ensure ex officio inspections that provide valid evidence. Ultimately, it emphasizes that without citizen education, without science to support evidence, and without lawyers integrating legal management with technical expertise, the protection of the human right to drinking water remains fragile and unequal.

Keywords: *Water for human consumption; Consumer law; Human right to water; Water quality; El Salvador; Consumer Protection Agency; RTS 13.02.01:14.*

Agradecimientos

A Dios y mis padres que siempre me han brindado su apoyo incondicional para poder cumplir todos mis objetivos personales y académicos. Ellos, los que siempre me han impulsado a perseguir mis metas y nunca abandonarlas frente a las adversidades.

A la Doctora Marcia, le agradezco profundamente su dedicación, paciencia, guía y consejos.

A mi... por no rendirme.

Dedicatoria

A Dios por todas las oportunidades profesionales con las que me ha bendecido.

A mi familia por su apoyo incondicional.

A la Dra. Marcia, por ser mi cómplice en esta aventura.

A mis detractores por inspirarme a demostrarles que estaban equivocados.

Tabla de contenidos.

Resumen	iii
Abstract.....	v
Agradecimientos	vii
Dedicatoria.....	viii
Lista de figuras	xii
Lista de cuadros	xii
Acrónimos y Abreviaturas.....	xiii
1. Introducción.....	1
2. Objetivos	3
2.1. General.....	3
2.2. Específicos.....	3
3. Revisión de literatura.....	4
3.1 Antecedentes	4
3.2 Fundamentos teóricos.....	5
3.2.1. Gestión Integral de Recursos Hídricos	5
3.2.2. Gobernanza del agua.....	6
3.2.3. Derecho de consumo.....	8
3.2.4. Bienes jurídicos protegidos.....	12
3.2.5. Principios fundamentales del derecho sancionador	13
3.2.6. Principios de garantía y acceso a la justicia.....	20
3.2.7. Función y finalidad del procedimiento administrativo sancionador.....	25
3.3 Marco Jurídico.....	25
3.3.1 Constitución	26
3.3.2 Código de Salud.....	26
3.3.3 Código Penal —en adelante CP— (1997)	28
3.3.4 Ley del Medio Ambiente —en adelante LMA—(1998).....	28
3.3.5 Ley de Protección al Consumidor (2005)	30
3.3.6 Ley de Procedimientos Administrativos	31
3.3.7 Ley General de Recursos Hídricos (2022).....	32
3.3.8 Reglamento Técnico Salvadoreño 02.13.01:14 Agua. Agua para consumo humano (2018)	33

4.	Metodología.....	35
4.1	<i>Abordaje hermenéutico jurídico</i>	35
4.2	<i>Metodología cuantitativa no probabilística</i>	36
4.2.1	Universo, población y muestra	36
4.2.2	Instrumento de colecta de información.....	37
4.2.3	Distribución del instrumento.....	38
4.2.4	Análisis de datos	40
5.	Resultados	41
5.1	<i>Caso de estudio: existencia de (in)cumplimiento normativo en el suministro de agua potable ocurrido en enero de 2020 por la presencia de algas en la planta potabilizadora Las Pavas</i>	41
5.2	<i>Resultados de los datos obtenidos en la encuesta</i>	45
5.2.1	La desconfianza sobre la calidad del agua suministrada a la población y el derecho de consumo	45
5.2.2	Características de la población estudiada.....	46
5.2.3	Proveedor de servicios y hábitos de consumo	50
5.2.4	Conocimiento normativo y de los derechos de los consumidores	51
6.	Discusión.....	55
6.1	<i>Fortalecer el vínculo entre conocimiento y ejercicio del derecho de consumo</i>	55
6.2	<i>Competencia institucional respecto al derecho de consumo de servicios de abastecimiento de agua potable</i>	59
6.3	<i>Mecanismos de denuncia por incumplimientos al RTS 13.02.01:14 y la prestación de servicios de agua</i>	61
6.4	<i>Medidas cautelares en la protección de los derechos de los consumidores</i>	67
6.5	<i>La emergencia hídrica de 2020 en San Salvador desde el derecho de consumo</i>	68
6.5.1	Contexto de la emergencia hídrica de enero 2020	68
6.5.2	Conceptos jurídicos relevantes: comercialización y servicio	69
6.5.3	La tipificación de la infracción en la LPC y su relación con normas técnicas	69
6.5.4	La calidad del agua y los parámetros técnicos aplicables.....	70
6.5.5	Cianobacterias y parámetros organolépticos	70
6.5.6	La prueba en materia de calidad del agua.....	72
6.5.7	El error de prohibición en materia de consumo	77
6.6	<i>Derecho comparado</i>	78

6.6.1 El Caso Flint como precedente de éxito ciudadano	78
6.6.2 El Caso Nestlé Waters en Francia como precedente de fracaso ciudadano.....	79
6.6.3 Análisis comparado de experiencias internacionales y locales en materia de consumo de agua	80
6.7 <i>Límites del enfoque penal en la tutela de la calidad del agua potable</i>	82
7. Conclusiones	84
8. Recomendaciones.....	87
9. Referencias	90
10. Anexos.....	106

Lista de figuras

Figura 1 Sistema Nacional de Protección al Consumidor (SNPC)	11
Figura 2 Configuración del principio non bis in idem.....	17
Figura 3 Procedimientos Medios Alternos DC	23
Figura 4 Pirámide de Kelsen aplicada a las leyes salvadoreñas.....	26
Figura 5 Representación gráfica del flujo de decisiones y acciones tomadas para la recolección de datos para la encuesta	39
Figura 6 Duplicidad de consecuencias jurídicas para el caso de estudio	43
Figura 7 Prescripción de la infracción del caso en estudio.....	44
Figura 8 ¿Alguna vez ha tenido un reclamo por mala calidad del agua potable?	45
Figura 9 Género de las personas entrevistadas.....	46
Figura 10 Edad de las personas entrevistadas	47
Figura 11 Estado familiar de las personas entrevistadas	47
Figura 12 Nivel Educativo de las personas entrevistadas.....	48
Figura 13 Ocupación de las personas entrevistadas	48
Figura 14 Distrito de residencia de las personas entrevistadas	49
Figura 15 Zona de residencia de las personas entrevistadas	49
Figura 16 Proveedor de agua de las personas entrevistadas.....	50
Figura 17 ¿Bebe agua directo del chorro?	50
Figura 18 ¿Consume el agua del chorro después de...?	51
Figura 19 Conocimiento de un Reglamento que establezca las condiciones de calidad del agua para consumo humano	52
Figura 20 ¿Denunció la mala calidad del agua?.....	52
Figura 21 ¿Por qué no denunció la mala calidad del agua?	53
Figura 22 ¿Ante quién se debe denunciar la mala calidad de agua para consumo humano?	53
Figura 23 Conocimiento de los ciudadanos sobre institucionalidad	54
Figura 24 Etapas clave para denunciar la mala calidad del agua para consumo humano	75

Lista de cuadros

Cuadro 1 Población total por distrito.....	37
Cuadro 2 Comparación de casos de crisis hídrica desde la perspectiva del derecho de consumo	81

Acrónimos y Abreviaturas

AAC	Autoridad de Aviación Civil
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ASA	Autoridad Salvadoreña del Agua
BANDESAL	Banco de Desarrollo de la Republica de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BH	Banco Hipotecario
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
Cn	Constitución.
CNC	Consejo Nacional de Calidad
CNE	Consejo Nacional de Energía
CNR	Centro Nacional de Registros
CP	Código Penal
CPCM	Código Procesal Civil y Mercantil
CS	Código de Salud
CSC	Centro de Solución de Controversias
CSSP	Consejo Superior de Salud Publica
DC	Defensoría del Consumidor
DNM	Dirección Nacional de Medicamentos
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual —Perú—
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
LABTOX	Laboratorio de Toxinas Marinas de la Universidad de El Salvador
UES	
LGRH	Ley General de Recursos Hídricos.
LMA	Ley de Medio Ambiente

LPA	Ley de Procedimientos Administrativos.
LPC	Ley de Protección al Consumidor.
m ³	Metro cubico
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MC	Medidas Cautelares
MH	Ministerio de Hacienda
MINDEL	Ministerio de Desarrollo Local
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MITUR	Ministerio de Turismo
MIVI	Ministerio de Vivienda
OMS	Organización Mundial para la Salud
RAE	Real Academia Española.
RTS	Reglamento Técnico Salvadoreño 02.13.01:14 Agua. Agua para consumo humano.
SC	Superintendencia de Competencia
SCA	Sala de lo Contencioso Administrativo.
SCn	Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SNPC	Sistema Nacional de Protección al Consumidor
SOM	Superintendencia de Obligaciones Mercantiles
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
TS	Tribunal Sancionador
VMT	Viceministerio de Transporte

1. Introducción

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoció el derecho al agua y aclaró que el agua potable pura es esencial para la realización de todos los derechos humanos (A/RES/64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento, 2010). Posteriormente, en septiembre del mismo año, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, afirmó que el derecho al agua es parte del derecho internacional existente y que es legalmente vinculante para los Estados (A/HRC/RES/15/9 Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento, 2010).

Subsiguientemente, en 2018, El Salvador aprobó el Reglamento Técnico Salvadoreño 02.13.01:14 Agua. Agua para consumo humano. Requisitos de calidad (2018) —en adelante RTS—, cuyo objetivo es establecer los límites permisibles de los parámetros microbiológicos, físicos, químicos y radiológicos que debe cumplir el agua para el consumo humano.

No obstante, existiendo un marco normativo que regula la calidad de agua para consumo humano, emergencias hídricas como la ocurrida en la planta potabilizadora Las Pavas —hoy Torogoz— en enero de 2020 (Martínez Avelar, 2020), no solo puso en peligro la salud y el acceso al suministro de agua potable de sus consumidores. También puso en evidencia la falta de identificación de los ciudadanos a su derecho a recibir agua con calidad; la ausencia del reconocimiento de la competencia institucional; el deber del estado a proteger la calidad del agua, facilitar mecanismos de denuncia, restitución de derechos vulnerados y educación en la materia. Durante los primeros días de la emergencia, los afectados, a través de redes sociales, publicaron videos que mostraban agua de color café (Hernández, 2020), pero no se accionó ningún mecanismo legal tendiente a restablecer algún derecho vulnerado debido a la contaminación del agua potable.

Por lo anterior, resulta válido preguntarse si ¿el consumidor salvadoreño conoce la vinculación existente entre la Ley de Protección al Consumidor (2005) —en adelante LPC— y el RTS?

El desconocimiento de la relación normativa que protege a la calidad de agua para consumo humano puede agudizar la situación de vulneración de los consumidores, además cierra posibles vías para el efectivo ejercicio de sus derechos porque las personas desconocen los mecanismos adecuados para defenderlos (Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador, 2020).

A la fecha, se carece de información que permita al ciudadano identificar que puede interponer denuncia ante la Defensoría del Consumidor por incumplimientos a la calidad del agua para consumo humano. Lo anterior se considera sobre la base de los propios datos de la referida

institución que desde la entrada en vigencia del RTS a la fecha en que se realizó el requerimiento de información a la Oficina de Información y Respuesta no se ha tramitado ninguna denuncia por incumplimiento a la normativa de calidad de agua para consumo humano. Una de las barreras relacionadas con la forma de impartir justicia, es el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre sus derechos, así como el contenido de la norma jurídica (elementos de la conducta típica), en ese sentido conforme al artículo 4 letra f) de la LPC, es la Defensoría del Consumidor quien debe velar porque las personas conozcan sus derechos y las garantías para protegerlos.

En consonancia con lo anterior, es importante destacar que, según lo establecido en el artículo 58 de la LPC entre las competencias de la Defensoría del Consumidor se encuentra: m) Realizar y promover investigaciones en el área de consumo.

Con base en la obligación legal antes citada, es importante desarrollar información para que la ciudadanía conozca su derecho a recibir agua con calidad y poder instruirlos sobre cómo deben hacer valer el mismo. Lo anterior es necesario debido a que el incumplimiento a los parámetros de calidad de agua para consumo humano es un riesgo latente (López Vides, 2022).

2. Objetivos

2.1. *General*

Fortalecer la regulación jurídica e institucional vigente que regula la protección de los consumidores a recibir agua con calidad para consumo humano en El Salvador.

2.2. *Específicos*

- a) Evaluar el conocimiento de los ciudadanos sobre la normativa e institucionalidad que regula la calidad del agua para consumo humano.
- b) Analizar los procesos que permiten el acceso a la justicia y tutela de derechos en materia de protección al consumidor y calidad del agua para consumo humano.
- c) Desarrollar, mediante un estudio de caso, los elementos de la conducta típica, el análisis de la configuración de la infracción, el efecto disuasorio del procedimiento sancionatorio en materia de consumo y restitución de derechos.

3. Revisión de literatura

3.1 Antecedentes

La vigilancia de las entidades competentes sobre la calidad del agua para consumo humano es necesaria para asegurar no solo el cumplimiento de la normativa que la regula, sino para prevenir cualquier situación de peligro que afecte el sistema de abastecimiento y, por ende, la salud de los consumidores (República del Ecuador. Secretaría del Agua, 2016).

Al respecto, la Organización de Naciones Unidas (2015), ha señalado que, la mala calidad del agua repercute en la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y la oportunidad de educación. Las investigaciones en el abordaje jurídico de esta temática son escasas, sin embargo, algunos autores en Latinoamérica ya la han hecho.

Minaverri (2017), realizó un análisis comparativo de la normativa sobre derechos de usuarios y consumidores aplicables a los servicios de agua en dos jurisdicciones en Argentina: la Provincia de Buenos Aires y a nivel nacional; brindó una breve descripción de los principales instrumentos internacionales y jurisprudencia aplicable. Además, detalló los diversos instrumentos administrativos y legales disponibles para presentar una reclamación. Esto proporciona información suficiente para permitir a los consumidores ejercer efectivamente los derechos fundamentales cubiertos y desarrollados por la ley.

Madrigal *et al.* (2020), realizaron un estudio con el propósito de determinar el nivel de conocimiento y percepciones de los costarricenses sobre el agua para consumo humano, en el que se evaluó el conocimiento sobre conceptos generales, el impacto de las actividades humanas, la ocurrencia de eventos extremos, gestión y gobernanza del agua. Con dicho estudio se concluyó que los programas educativos deben incluir conceptos generales sobre aguas subterráneas, gestión y gobernanza del agua.

Por su parte, concluida la emergencia hídrica en El Salvador, Erazo (2020), señaló que una de las principales causas de la degradación del recurso hídrico es el incumplimiento de las leyes ambientales relacionadas con la protección, conservación y uso sustentable del agua. Las instituciones oficiales encargadas de hacer cumplir las leyes ambientales han sido negligentes o poco dispuestas a actuar, lo que ha provocado el deterioro del recurso hídrico y ha puesto en riesgo tanto la cantidad como la calidad del agua disponible. También, señaló que es importante revisar periódicamente los estándares de calidad del agua potable establecidos en el RTS y que los resultados de los análisis sean claros y se publiquen para informar al público interesado en las

cuestiones del agua.

En El Salvador, se ha tenido algunos avances en materia jurídica, tal es el caso, del pronunciamiento realizado por la Sala de lo Constitucional —en adelante SCn—, mediante sentencia pronunciada, estableció que:

el derecho al medio ambiente —artículo 117 de la Constitución, en adelante Cn—, en relación con los derechos a la vida y a la salud —artículos 2 inciso 1° y 65 inciso 1° de la 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... Las exigencias de salubridad y aceptabilidad del agua se refieren a que esta no debe contener microorganismos ni sustancias químicas o de otra naturaleza que constituyan una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debe tener un color, olor y sabor aceptables para el uso personal y doméstico. (Amparo 513-2012, quince de diciembre de dos mil catorce, p. 9-10)

Sin embargo, la referida Sala no hace mención a alguna ley secundaria que realice el desarrollo normativo de la obligación estatal de velar por el efectivo cumplimiento del RTS.

Para analizar y resolver las complejidades inherentes a la relación entre el derecho del consumidor y la calidad del agua suministrada por una empresa de abastecimiento, resulta indispensable el dominio exhaustivo de los fundamentos teóricos y jurídicos que configuran este campo de estudio.

3.2 Fundamentos teóricos

3.2.1. Gestión Integral de Recursos Hídricos

El concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos —GIRH— se adoptó durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro como parte de la Agenda 21 (Organización de las Naciones Unidas, 1992) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2002). Surge a consecuencia de un amplio debate sobre cómo gestionar el agua de forma eficiente y equitativa, considerando no solo la cantidad disponible, sino también la calidad del recurso y su impacto en los ecosistemas naturales.

Según la Asociación Mundial para el Agua (2013) —GWP, por sus siglas en inglés— la GIRH se define como:

...un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.

Pero la GIRH no es sólo la gestión de recursos hídricos, sino también cambios en las actividades sociales que permiten a las personas obtener beneficios de estos recursos. La GIRH es un enfoque inclusivo que tiene como objetivo coordinar la planificación y el uso de los recursos hídricos entre diferentes grupos y partes interesadas. Además, reconoce que el agua es escasa, crítica para el desarrollo humano y la conservación de la biodiversidad, y debe gestionarse de acuerdo con los principios de acceso, equidad, eficiencia y estabilidad. También aborda la cooperación entre pueblos, la planificación a nivel de cuenca, la integración social, económica y ambiental; la adaptación al cambio climático y la variabilidad climática.

3.2.2. Gobernanza del agua

Bar (2002), señaló que

...el concepto de gobernanza tiene una dimensión estructural, que se refiere a las instituciones, mecanismos, niveles y redes de sujetos implicados en el proceso, y una dimensión dinámica, que se refiere a los procesos y relaciones del conjunto. Pero, el concepto de gobernanza incluye también, además de la dimensión analítica, una dimensión normativa.

Por su parte el Foro del Agua de las Américas (2011) —WFA, por sus siglas en inglés— ha señalado que:

La gobernanza se refiere a una serie de cambios que se han dado entre el gobierno y la sociedad para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de ésta última y su relación con el medio ambiente. Alude también a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales, entre otros) han adquirido en los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumentación de las políticas públicas y los servicios públicos, así como a las nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios relacionados al agua.

Además, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República de Colombia (2023), concibe a la gobernanza del agua como:

...un proceso de gestión ambiental que relaciona actividades económicas, sociales y culturales, inconexas en apariencia, pero estrechamente relacionadas con los impactos que tienen sobre los sistemas físico-bióticos y el ambiente. La gobernanza también hace referencia a las leyes, reglamentos y unidades administrativas gubernamentales, que influyen en su gestión.

Es decir, la gobernanza del agua se encuentra relacionada con el rol de las instituciones gubernamentales locales y centrales vinculadas a la toma de decisiones respecto del recurso hídrico y la relación de estas con las organizaciones de la sociedad civil.

Agua para consumo humano

Se denomina agua para consumo humano, a aquella agua que puede ser consumida sin restricción debido a que, gracias a su calidad no representa un riesgo para la salud (Organización Mundial de la Salud, 2018). El término se aplica al agua que cumple con las normas de calidad promulgadas por las autoridades locales e internacionales.

Según las guías de la Organización Mundial de la Salud (2022), se dice que el agua es potable si los componentes de la misma no suponen riesgo para la salud del consumidor si éste bebe agua durante toda su vida.

La calidad del agua potable en El Salvador está regulada en el Reglamento Técnico Salvadoreño 02.13.01:14 Agua. Agua para consumo humano (2018), en él están establecidos los requisitos físicos – químicos y microbiológicos de control a nivel nacional. En esta norma establece los valores máximos aceptables determinando la calidad de agua abastecida con destino al uso y consumo humano.

Calidad de agua para consumo humano.

La calidad del agua, ya sea superficial o subterránea, depende de las actividades humanas y del medio ambiente (Baeza Gómez, 2016). Sin la actividad humana, la calidad del agua podría ser determinada por la erosión, procesos atmosféricos, sedimentación, lixiviación natural de la materia orgánica y los nutrientes del suelo por los factores hidrológicos, y el movimiento de materia orgánica y nutrientes del suelo debido a procesos biológicos (Khatri y Tyagi, 2014).

La calidad se determina comparando propiedades físicas y químicas de muestras de agua con estándares (Baeza Gómez, 2016). En el caso del agua para consumo humano, estos se encuentran establecidos en un Reglamento Técnico, cuyo objetivo es proteger la salud de las personas,

asegurando un suministro limpio y saludable. Estos estándares generalmente se basan en niveles científicamente aceptados de toxicidad para los humanos (Cordner *et al.*, 2019).

Según la Organización de Naciones Unidas (2014), ...a nivel global, el principal problema relacionado con la calidad del agua lo constituye la eutrofización, que es el resultado de un aumento de los niveles de nutrientes (generalmente fósforo y nitrógeno) y afecta sustancialmente a los usos del agua.

Pérez-López (2016), señaló que durante el proceso de potabilización del agua es imprescindible monitorear la presencia de coliformes fecales, cloro libre, alcalinidad, cantidad de sólidos suspendidos, conductividad y dureza, ya que los contaminantes provienen de diferentes prácticas humanas que pueden afectar la calidad del agua. Por ende, el no respetar los estándares de calidad del agua, pueden generar riesgos que permitan la propagación de enfermedades hídricas.

3.2.3. Derecho de consumo

Según el pronunciamiento realizado por la SCn. (Amparo 453-2015, catorce de junio de dos mil diecisiete):

El Derecho de los Consumidores se relaciona íntimamente con el mercado y sus vicisitudes. Por ello la normativa correspondiente debe estar orientada a corregir las eventuales fallas de la dinámica comercial, ya que las relaciones económicas del mercado involucran fenómenos contrarios al espíritu del orden económico, como la competencia desleal, la publicidad engañosa y los monopolios. Si bien en un principio se consideró indispensable proteger al consumidor en sentido estricto –el adquirente de bienes de consumo–, la expresión “protección al consumidor” abarca otros supuestos en los que dicha protección es igualmente necesaria, como es el caso de los usuarios de servicios –prestados directamente por la Administración Pública o brindados por particulares concesionarios–. (p. 5 y 6)

También, la referida Sala (Amparo 617-2015, veintiuno de marzo de dos mil dieciocho) ha señalado que:

La condición de "consumidor" o "usuario" se adquiere en virtud de la relación que se entabla con un agente proveedor (público o privado) en calidad de adquirente, beneficiario o destinatario de algún producto o servicio. En consecuencia, para tener la condición de "consumidor" o "usuario" es necesario estar vinculado con un proveedor en el contexto de

las relaciones de mercado. Y sobre estas ejerce su actuación el Estado, en su papel de garante de los derechos de los consumidores.

El consumo de bienes y la adquisición de servicios implican una relación de intereses económicos –el juego de oferta y demanda–, en la cual el interés del consumidor o usuario reside en obtener el bien o servicio por un precio justo, razonable y en las condiciones ofrecidas y pactadas. Así, la distorsión de las leyes del mercado, por especulación, monopolio o publicidad engañosa, entre otros, afectan el interés económico de los consumidores y dan lugar a la tutela judicial, a través de las instituciones creadas para ello, en caso de arbitrariedad o discriminación. (p. 7)

El derecho de consumo, según Morales (2017), encuentra su sustento en la desinformación, inexperiencia y vulnerabilidad económica del consumidor.

Respecto a la protección de la calidad de agua para consumo humano encuentra su vinculación con el derecho de consumo al ser una obligación de todo proveedor prestador de servicios, para no arriesgar la vida, la salud y la seguridad de las personas, observar las normas legales, reglamentarias o técnicas que se dictaren sobre la materia (artículo 7 LPC).

Competencia en razón de la materia

Con la intención de introducir este análisis, se retoma la definición dada por la SCn. (Amparo 311-2001/491-2001, catorce de septiembre de dos mil cuatro): La competencia es la asignación de su función al órgano institución, en la que queda comprendido el conjunto de atribuciones y facultades que le son propias.

Por su parte la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia —en adelante SCA—, ha señalado que:

La competencia es una potestad legal, que se perfila como una garantía para los particulares, en el sentido que los funcionarios actuarán, solamente, de acuerdo a las facultades concedidas por la ley y nunca fuera de dicho ámbito; lo que a la postre implica que los administrados no serán afectados en su esfera jurídica, salvo por actos dictados por el ente facultado para ello y en estricto respeto a la ley.

En nuestro ordenamiento jurídico, conforme a la doctrina de la vinculación positiva, se insta que la ley es la única que habilita y otorga legitimidad a los actos dictados por los funcionarios del gobierno... En este entendido, la competencia es el ámbito de autoridad que la ley otorga a un funcionario, órgano o institución para desempeñar de manera legítima sus atribuciones, se erige en una habilitación previa y necesaria para que la entidad o el

órgano pueda actuar válidamente. (Contencioso Administrativo 479-2016, trece de agosto de dos mil veintiuno, p. 8)

El concepto de competencia, puede ser concebido como el límite del actuar de la autoridad, generalmente este límite deviene por razones territoriales, materiales y funcionales. Pero siendo la jurisdicción única, como en el caso del Ministerio de Salud —MINSAL—, Defensoría del Consumidor —DC— y Autoridad Salvadoreña del Agua —ASA—, la competencia es ejercida conforme a la ley, es decir, la materia sobre la cual debe de actuar.

El análisis de la competencia de las instituciones resulta esencial para comprender cómo se estructura el entramado de protección al consumidor. Si bien cada entidad tiene delimitadas sus atribuciones materiales, funcionales y territoriales, estas no operan de forma aislada, sino que se integran dentro de un esquema mayor que busca la coordinación y complementariedad de esfuerzos. Es precisamente bajo este marco que surge el Sistema Nacional de Protección al Consumidor (Defensoría del Consumidor, 2010), concebido como un mecanismo articulado de dichas competencias institucionales, con el propósito de garantizar una defensa más eficaz, integral y coherente de los derechos de los consumidores.

Sistema Nacional de Protección al Consumidor

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú (2018) —en adelante INDECOPI—, lo define como:

...un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos, que armonizan las políticas públicas referidas a la protección de tus derechos, mediante una alianza entre el Estado, los consumidores y el empresariado.

El Sistema Nacional es una herramienta para el fortalecimiento de tu protección y defensa, en el marco de la ejecución de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, permitiendo la solución eficaz de controversias de consumo, a través de mecanismos de consulta, reclamo o denuncia.

Por otra parte, el artículo 151 de la LPC, establece la creación del Sistema Nacional de Protección al Consumidor — en adelante SNPC—, el cual es el encargado de promover y desarrollar la protección de los consumidores. Dicho Sistema está conformado por la Defensoría del Consumidor, dependencias del Órgano Ejecutivo y otras instituciones del Estado cuya competencia incumbe la protección sectorial de los derechos de los consumidores (Ver Figura 1).

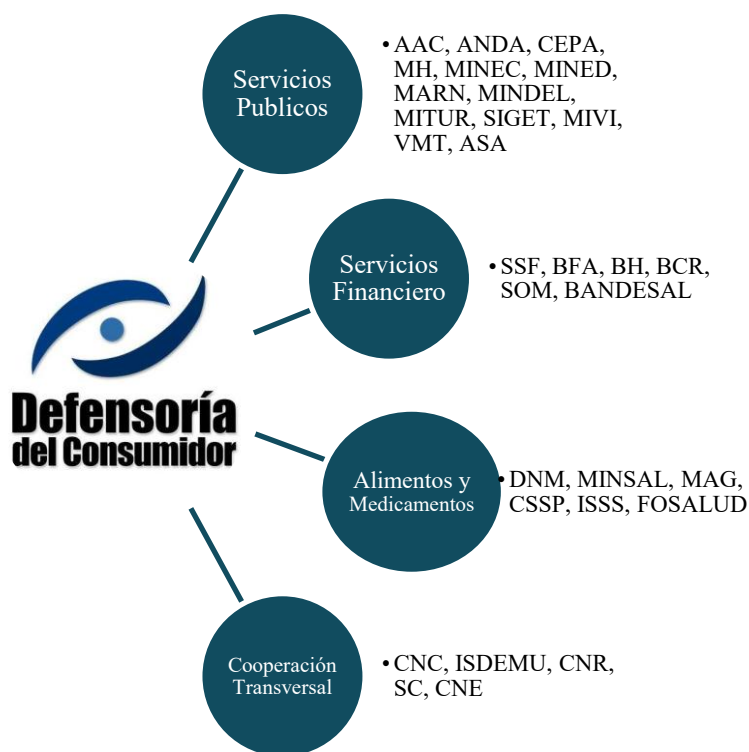


Figura 1 Sistema Nacional de Protección al Consumidor (SNPC)

Elaborado con base en portal institucional de la Defensoría del Consumidor (DC)
<https://www.defensoria.gob.sv/sistema-nacional-de-proteccion-al-consumidor/>
 Puede consultarse los acrónimos en la lista de Abreviaturas y Acrónimos

El SNPC incluye ministerios, viceministerios y otras entidades estatales que, dentro de sus competencias, velan por los derechos del consumidor o supervisan a las empresas en temas relacionados con la protección del consumidor. El SNPC trabaja para garantizar que los consumidores tengan acceso a bienes y servicios seguros y de calidad, reciban información clara y precisa, y puedan reclamar en caso de ser afectados por prácticas abusivas o productos defectuosos (Defensoría del Consumidor, 2010).

La DC cuenta con un sistema de atención de reclamos denominado **derivación**, el mismo es activado cuando se presenta un reclamo ante la DC y este corresponde a una infracción de una Ley cuya aplicación no es función de la DC, por lo que es trasladado a la institución competente para su adecuada tramitación (Defensoría del Consumidor, 2013b).

En el marco del SNPC, conforme a lo establecido en el inciso segundo del artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos (2018) —en adelante LPA—, toda institución que forme parte de dicho sistema, en caso de conocer mediante una petición la posible infracción a la Ley de

Protección al Consumidor —en lo sucesivo LPC—, debe comunicarlo a la DC dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles desde la recepción de la petición.

Esta obligación se ve reforzada por lo dispuesto en el artículo 156 de la LPC (2005), el cual establece que, cuando un funcionario tenga conocimiento de la comisión de una infracción a la legislación que protege los intereses de los consumidores —o advierta la existencia de un grave riesgo de que este se produzca—, deberá notificarlo sin demora a la DC, remitiendo toda la información necesaria. De esta forma, la normativa asegura un flujo coordinado de información entre instituciones, priorizando la tutela efectiva de los derechos de los consumidores frente a eventuales vulneraciones.

3.2.4. Bienes jurídicos protegidos

Los bienes jurídicos son los valores, definidos por cada sociedad, que deben ser protegidos jurídicamente de forma individual o colectiva y según su importancia vital (González-Monguí, 2017).

Según la Real Academia Española —en adelante RAE— (2023), el bien jurídico se define como:

La condición necesaria, o al menos útil, para el desarrollo de la vida del individuo y de la sociedad. Los bienes jurídicos pueden consistir en objetos, materiales o inmateriales, relaciones, intereses o derechos, que en cualquier caso han de ser socialmente valiosos y por ello dignos de protección jurídica, por otras ramas del derecho o incluso por el derecho penal.

Cuando un bien jurídico se considera tan importante que es protegido penalmente frente a todas o ciertas formas de ataque se denomina bien jurídico-penal. Este constituye la base de la antijuridicidad material como lesión o puesta en peligro reprobable de un bien jurídico, y es recogido por un tipo de delito como objeto jurídico de protección, cuyo titular es el sujeto pasivo, una persona, el Estado, la sociedad o la comunidad internacional. El bien jurídico, además de su función de límite del *ius puniendi* en el principio de ofensividad, cumple principalmente una función de interpretación y límite de los tipos y una función sistemática de distinción y agrupación de los diversos tipos delictivos.

También, la RAE (2023) ha establecido que un bien jurídico protegido es aquel ...bien tutelado por el Estado con ocasión de la tipificación de una determinada conducta como delito o falta.

Según la LPC (2005), los bienes jurídicos tutelados, respecto a la calidad de los servicios son: la vida, la salud y la seguridad de los consumidores, entendiéndose esta última como la adopción de

medidas para evitar riesgos derivados del uso o consumo de los bienes o servicios —inciso primero del artículo 6 de la LPC—.

3.2.5. Principios fundamentales del derecho sancionador

Antes de emprender el análisis dogmático de las normas que confieren potestades sancionadoras a la Administración, es necesario examinar la naturaleza y los principios que regulan el ejercicio de esta facultad:

Principio de tipicidad

Al respecto la SCA (Contencioso Administrativo 87-2012, nueve de diciembre de dos mil dieciséis) puntualiza que este principio:

implica la imposibilidad de atribuir las consecuencias jurídicas de la norma a conductas que no se adecuan con las señaladas en las mismas. En otras palabras, no podrá haber sanción si la conducta, atribuida al sujeto (proveedor del servicio) no puede ser subsumida en la infracción descrita en la disposición legal. Por otra parte, también implica que al infractor únicamente se le puede imponer la sanción establecida o regulada en la ley. Es decir, se requiere de una ley previa al hecho considerado como infracción, y además que tanto la infracción como la sanción estén descritas en forma expresa, determinante y clara en la norma, de modo tal, que aun ante la reconocida función represora de la administración pública, si en un supuesto específico, la conducta no está regulada en forma previa o no está suficientemente descrita la sanción o infracción en el ordenamiento jurídico, esa competencia sancionadora de la Administración se ve limitada y le impide ejercer el *ius puniendi* del Estado. (p. 7)

Por su parte, la ahora Cámara Primero de lo Contencioso Administrativo (Contencioso Administrativo 00053-19-ST-COPC-CAM, cuatro de octubre de dos mil diecinueve, p. 43), ha señalado que:

...el tipo contenido en la norma debe indicar las circunstancias o condiciones en virtud de las cuales deberá entenderse que existe contravención; ello debe tener un carácter previo y taxativo que genere certeza a los gobernados para orientar sus actuaciones en la sociedad —seguridad jurídica—. Además, dicho principio le indica al aplicador que para adecuar los hechos descritos al tipo contenido en la norma, en primer término, debe buscar el sentido común de las palabras.

La LPC prevé una serie de obligaciones y prohibiciones dirigidas a los proveedores, estableciendo una serie de infracciones administrativas en caso de incumplimientos por parte de los mismos, entre las cuales podemos destacar:

i. Artículo 43 letra e), el cual, literalmente, prescribe que constituye una infracción grave: no prestar los servicios en los términos contratados (Ley de Protección al Consumidor, 2005). Según lo establecido por la SCA (Contencioso Administrativo 47-2014, quince de mayo de dos mil veintitrés, p. 11) “la conducta típica descrita en el artículo 43 letra e) de la LPC es el incumplimiento de los términos contratados en la entrega de bienes o prestación de servicios. Así todo proveedor de bienes o servicios que incumplan con lo acordado con el consumidor, ya sea porque no entrega los bienes o no presta los servicios en la forma, plazo o condiciones establecidas, o porque los entrega o presta de manera defectuosa, incompleta o insuficiente comete la infracción relacionada”.

Es importante destacar que el artículo 43 literal e) de la LPC establece una tipificación directa de conductas. Esto significa que, si bien la ley no define un destinatario específico, incorpora elementos concretos que permiten al aplicador de la ley identificar la infracción. Estos elementos incluyen la acción u omisión, los sujetos activo y pasivo, y el bien jurídico tutelado, los cuales son perfectamente constatables (Contencioso Administrativo 47-O-2002, veinticinco de agosto del año dos mil tres). Por lo anterior, para analizar la configuración de la infracción contenida en el artículo 43 literal e) de la LPC se debe analizar la concurrencia de los siguientes elementos: en primer lugar, las condiciones en que se ofreció el bien o servicio, en cuanto a calidad y tiempo de cumplimiento, según corresponda; y, en segundo lugar, la existencia del incumplimiento por parte de los proveedores al no prestar los servicios en los términos contratados por los consumidores.

Sin embargo, las contrataciones para el suministro de agua potable –como servicio público– no se encuentran reguladas con requisitos o solemnidades específicas como otro tipo de contratos dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño; por tanto, en la mayoría de los casos, se trata de contratos consensuales.

A pesar de que no exista un documento escrito que contenga las cláusulas contractuales, no incide sobre la existencia de la relación contractual como tal y de sus consecuentes obligaciones. Y es que de conformidad con el artículo 1308 del Código Civil, **las obligaciones nacen** de los contratos, cuasicontratos, delitos o cuasidelitos, faltas **y de la ley** (Código Civil, 1860).

Además, el artículo 2 del RTS 13.02.01:14, establece que el mismo es aplicable a toda persona natural o jurídica que administra, abastece y opera un sistema de abastecimiento de agua de

consumo humano sea público, privado o mixto (Reglamento Técnico Salvadoreño 13.02.01:14 Agua. Agua para consumo humano, 2018) .

Conforme a lo anterior, se concluye que todos los prestadores de servicio de agua para consumo humano se encuentran obligados por ley a garantizar que las características físicas, químicas, microbiológicas y radiológicas del agua que suministran a los consumidores cumplan con las condiciones de calidad e inocuidad establecidas en el RTS 13.02.01:14.

- ii. Artículo 43 letra f) de la LPC, establece que es una infracción grave, comercializar servicios que no cumplan las normas técnicas vigentes.

Por otra parte, el primer elemento de la conducta contenida en el artículo 43 letra f) de la LPC es comercializar, el cual es definido por la RAE (2023a) como dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta. En el caso del agua para que esta sea apta para el consumo humano es indispensable que el agua cruda se vuelva apta para consumo humano y esto se logra por medio de un proceso de potabilización que garantice la eliminación de microorganismos patógenos a través de métodos físicos y químicos para obtener agua de consumo humano.

Además, de lo prescrito en el artículo 43 letra f), se infiere que estamos en presencia de una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato o una prohibición (en este caso contenido en la norma técnica), y otro que establece que el incumplimiento de estas será objeto de sanción. La construcción de la infracción se produce por medio de dos disposiciones: (i) el precepto de la ley secundaria que contiene una obligación concreta desarrollada en una norma técnica que dispone un mandato o prohibición al ente supervisado; y (ii) el precepto legal que dispone la infracción o incumplimiento de esa concreta obligación (Inconstitucionalidad 82-2018, diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno).

Es relevante tomar en consideración que la remisión a normas técnicas se debe limitar a precisar aspectos técnicos y específicos que serían de difícil regulación por medio de la ley, por la dinamicidad que ofrece el sector económico sometido a control y vigilancia. En esa lógica, el legislador salvadoreño ha otorgado a la Defensoría del Consumidor, por medio del Tribunal Sancionador, instruir procedimientos administrativos encaminados a imponer sanciones en caso de incumplimiento de las normativas técnicas obligatorias sobre calidad de agua para consumo humano. Por tanto, la interpretación que se realice de ciertas obligaciones establecidas en la LPC también debe integrarse de forma sistemática con las normas técnicas obligatorias, en el presente caso el RTS 13.02.01:14.

Si bien la LPC en principio es una ley general —regula un ámbito amplio de sujetos, situaciones o

cosas—, ello no impide que en la misma existan disposiciones especiales dirigidas a resolver situaciones particulares. En ese sentido, las normas técnicas obligatorias sobre calidad de agua para consumo humano son normas especiales, que fueron emitidas para establecer obligaciones y prohibiciones específicas de los proveedores responsables de administrar, abastecer y operar un sistema de agua de consumo humano.

Prohibición doble juzgamiento

La SCA (Contencioso Administrativo 122-2010, siete de mayo de dos mil catorce), reconoció que el Derecho Administrativo Sancionador se encuentra indudablemente atado a los principios de legalidad, de culpabilidad y de *non bis in idem*, compartiendo así principios y garantías del Derecho Penal, siendo innegable que en ambos se debe tutelar un procedimiento apegado a los parámetros constitucionales establecidos en el artículo 14 en la relación al artículo 11, ambos de la Cn.

En ese sentido, en el artículo 11 inciso primero de la Cn.(Constitución de la República, 1983), se encuentra establecida la garantía *non bis in idem*, la cual es indispensable para el mantenimiento de la seguridad y certeza jurídica, que consiste en que ninguna persona puede ser juzgada dos veces por la misma causa, generando así la prohibición de pronunciar más de una decisión definitiva respecto de una pretensión, entendiendo que habrá un doble juzgamiento cuando en dos procesos exista identidad de sujetos, objeto, sustrato fáctico y fundamento jurídico (Ver Figura 2).

Según el pronunciamiento realizado por la SCA (Contencioso Administrativo 152-2009, treinta de enero de dos mil diecisiete) “La prohibición del ‘*bis in idem*’, adquiere vigencia cuando entre los hechos ilícitos imputados en un procedimiento administrativo sancionador y los reprimidos previamente en otro procedimiento se aprecie una triple identidad, así: i) objetiva —iguales hechos—, ii) subjetiva —un mismo infractor—; y, iii) causal —identidad de fundamento punitivo—”.

Respecto a la triple identidad que debe coincidir para que se configure el doble juzgamiento, la SCn (Inconstitucionalidad 109-2013, catorce de enero de dos mil dieciséis) ha determinado que deben concurrir las circunstancias siguientes:

- i. Identidad subjetiva: requiere que el sujeto pasivo implicado en la conducta antijurídica sea el mismo en todos los procedimientos;
- ii. Identidad fáctica: impone que los hechos constitutivos de la infracción o ilícito sean los mismos.
- iii. Identidad de fundamento o causa: se reconduce a la semejanza entre los bienes jurídicos protegidos por la norma o normas sancionadoras entre los intereses tutelados por ellas.

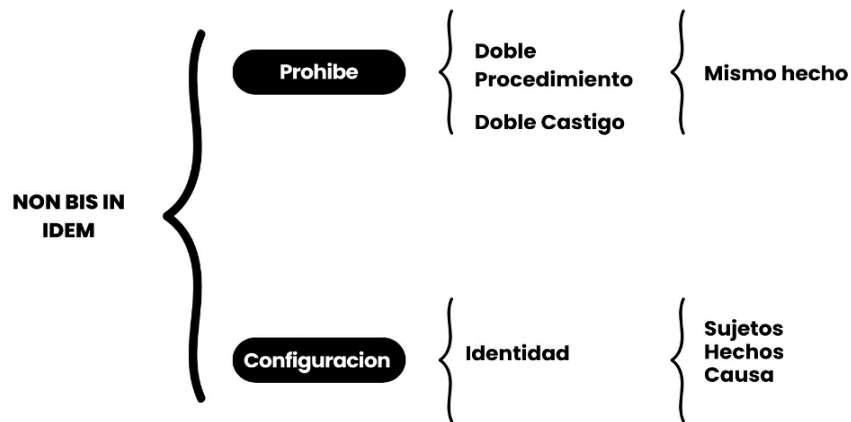


Figura 2 Configuración del principio non bis in idem
Elaborado con base en jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional (SCn)

En el ordenamiento administrativo, el principio de prohibición de la doble sanción se encuentra plasmado en la Ley de Procedimientos Administrativos (2018). El artículo 139, numeral 6, establece que:

No podrán sancionarse los hechos que hayan sido objeto de sanción penal o administrativa, siempre que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Asimismo, el artículo 145 determina la prohibición del doble juzgamiento, prescribiendo que:

No podrán sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. Se entenderá que hay identidad de fundamento, cuando: a) La infracción penal o administrativa que se castiga con la pena o sanción precedente proteja el mismo bien jurídico frente al mismo riesgo que la infracción que se esté considerando (...) (Ley de Procedimientos Administrativos, 2018).

Principio de culpabilidad

La SCn, respecto al principio de culpabilidad en materia administrativa sancionador ha señalado que:

...este supone el destierro de las diversas formas de responsabilidad objetiva, y rescata la operatividad de dolo y la culpa como formas de responsabilidad. De igual forma, reconoce la máxima de una responsabilidad personal por hechos propios, y de forma correlativa un deber procesal de la Administración de evidenciar este aspecto subjetivo sin tener que utilizar presunciones legislativas de culpabilidad, es decir, que se veda la posibilidad de una

aplicación automática de las sanciones únicamente en razón del resultado producido (*Inconstitucionalidad 18-2008*, veintinueve de abril de dos mil trece, p.12-13).

En este orden de ideas es válido concluir que el principio de culpabilidad, en forma precisa, hace referencia a la responsabilidad por el hecho o responsabilidad por la acción ilícita. Este principio implica que la sanción únicamente puede recaer en quien en forma dolosa o culposa ha participado en los hechos que configuran una acción ilícita.

En sintonía con lo anterior, es necesario resaltar que el inciso 3º del artículo 142 de la LPA, es el fundamento legal de la imputación subjetiva de las personas jurídicas. A través de ella, se reafirma que una persona jurídica si bien no tiene subjetividad, si es imputable, en la medida que la conformación de su voluntad, y, por lo tanto, la capacidad para cometer infracciones, se basa en el comportamiento de las personas que forman parte de la organización.

El artículo bajo análisis hace referencia que el juicio de culpabilidad se hará respecto de la persona natural que actúa en nombre de la persona jurídica, ello no significa que el juicio de culpabilidad se realizará a las personas naturales atendiendo su propia subjetividad.

Si un empleado o colaborador decidió que era válido continuar con el suministro de agua potable a pesar que la misma no cumplía con la calidad requerida para ser apta para consumo humano, este comportamiento, se atribuye a la persona jurídica, pues la persona natural actúa configurando la voluntad de la persona jurídica. Solo cuando se tenga prueba de que la persona natural deliberadamente y sin seguir las directrices de la empresa haya actuado con una intención personal y particular, generalmente de manera dolosa, saltándose el deber de vigilancia de su empleador, se podrá eximir de esa culpabilidad a la persona jurídica. Ahora bien, debe hacerse énfasis que las excluyentes de responsabilidad deben ser probadas por quien la alega-

Error de prohibición

Constituye una causa de exclusión o atenuación de la culpabilidad, en la medida en que el sujeto actúa desconociendo la ilicitud de su conducta —ya sea porque ignora la vigencia de la norma prohibitiva o porque cree que su actuación está autorizada— (Mostajo Barrios, 2018). Este error puede ser inevitable —cuando resulta insuperable incluso con la diligencia debida, y excluye la responsabilidad— o evitable, caso en el cual sólo atenúa la sanción (Ramírez Torrado y Escobar Marsiglia, 2023).

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, y específicamente en materia de consumo, el error de prohibición ha sido invocado por proveedores que sostienen haber actuado amparados en normas técnicas de entes especializados, aunque dichas normas puedan contradecir la Ley de

Protección al Consumidor. Tal fue el caso dirimido por la de SCn reconoció la existencia de un error de prohibición inducido por la Administración en razón de que la Norma Prudencial NPB4-21, emitida por la Superintendencia del Sistema Financiero, fue aplicada con la convicción razonable de licitud, pese a una apariencia de conflicto con la LPC (Amparo 230-2013, cinco de junio de dos mil quince).

En ese sentido la valoración del error de prohibición en sede administrativa sancionadora exige tomar en cuenta las circunstancias normativas que pudieron inducir al administrado a considerar legítima su actuación, de modo que la sanción solo proceda cuando exista una posibilidad real y exigible de conocimiento de la ilicitud de la conducta (Jorge Boldt, 2023).

Concurso de normas

La SCA (Contencioso Administrativo 65-2013, nueve de marzo de dos mil dieciocho) ha determinado en su jurisprudencia que en el desarrollo de un procedimiento sancionatorio, cabe la posibilidad que una sola acción pueda ser sujeta a diversas calificaciones típicas, e incluso, que pueda sancionarse por varias infracciones que devengan de una misma acción.

Ciertamente existen casos en que un mismo hecho puede ser encajado en multiplicidad de figuras típicas, **de modo que la aplicación de una excluye a la otra**. Estos diversos casos, tienen un tratamiento en el derecho, que se resuelve con el “**concurso aparente de normas**” (Contencioso Administrativo 163-2017, ocho de noviembre de dos mil veintiuno).

Al respecto la SCn. (Inconstitucionalidad 18-2008, veintinueve de abril de dos mil trece), señala que: “cuando la duplicidad de consecuencias jurídicas para un mismo hecho opera en virtud de disposiciones que pertenecen al mismo orden normativo, la solución debe proveerse con las reglas generales de la especialidad, subsunción y consunción que operan en las aparentes concurrencias normativas”.

Precisado lo anterior, es válido concluir que la figura del concurso de normas evita que la administración pública, de manera errada, imponga más de una sanción a una persona que ha manifestado una sola conducta típica que deslinda, material y normativamente, una consecuencia jurídica.

Prescripción

El principio de prescripción está basado en la seguridad jurídica, de manera que es indispensable que exista un plazo máximo para que la Administración Pública pueda ejercer la potestad sancionadora frente a la comisión de una infracción administrativa, y se dé

certidumbre a los ciudadanos que las posibles consecuencias derivadas de comportamientos contrarios a la ley no se perseguirán y castigarán de manera indeterminada en el tiempo (Contencioso Administrativo 00123-18-ST-COPA-2CO, treinta de enero del año dos mil diecinueve).

Además, es válido señalar que, según lo establecido por la SCA, la prescripción de la acción contemplada en la LPC determina que, transcurrido el plazo previsto en la ley, no se puede llevar adelante la persecución pública derivada de la sospecha de que se ha cometido una infracción administrativa (Contencioso Administrativo 46-2010, veintinueve de junio de dos mil dieciséis).

El principal propósito que persigue la prescripción es, efectivizar el derecho que tiene toda persona a liberarse del estado de ser perseguido, éste vinculado directamente al respeto a la dignidad de la persona y a la garantía de la defensa en juicio; para así, en virtud de la seguridad jurídica, impedir al Estado ejercer arbitraria e indefinidamente su poder de castigar, ya que no es posible permitir que se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción administrativa.

Efectivamente el artículo 107 de la LPC (2005), hace referencia a una regla temporal de persecución de los hechos constitutivos de infracción a la misma, resulta aplicable lo previsto en el artículo 148 inciso 1° de la LPA (2018), en tanto establece: los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán los que determinen las normas que las establezcan. Esta disposición es de importancia, pues expresamente habilita la aplicación de los plazos de prescripción establecidos en la Ley especial, tres años según lo establecido en el artículo 107 de la LPC.

En relación con lo anterior, también es necesario considerar que la infracción a la norma se efectúa cuando la conducta del administrado se ajusta a la descrita o a la determinada en la ley como ilícito, y termina el día en que el sujeto finaliza con su comportamiento infractor, lo anterior significa que se ha configurado una infracción permanente.

Las infracciones permanentes son aquellas en la que la conducta constitutiva de un único ilícito se mantiene durante un espacio prolongado de tiempo. En estos casos, el conteo del plazo inicia una vez cesa la conducta constitutiva de infracción (Contencioso Administrativo 581-2014, veintinueve de junio de dos mil veintidós).

3.2.6. Principios de garantía y acceso a la justicia

Estos principios constituyen directrices esenciales para la materialización efectiva de los derechos fundamentales, en tanto aseguran la tutela judicial frente a eventuales vulneraciones y consolidan la legitimidad del orden jurídico (Birgin, 2021). Dentro de este marco, la participación ciudadana

se erige como un instrumento de democratización que permite a los individuos y colectivos intervenir en los asuntos públicos (Espinosa, 2009), mientras que el acceso a la justicia se configura como presupuesto indispensable para la exigibilidad de derechos, sin discriminación ni obstáculos indebidos (Boueiri, 2003). Asimismo, las acciones colectivas representan una herramienta procesal de especial relevancia para la protección de intereses difusos y colectivos, favoreciendo la eficacia del sistema judicial y garantizando una respuesta adecuada a problemáticas de alcance social (Elizalde-Castañeda y Cisneros-Mejía, 2022).

Participación ciudadana

Según Villareal (2009) la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir.

Por su parte Chipana Catalán (2013) ha establecido que la participación ciudadana constituye la posibilidad de que, a través de diferentes formas, con arreglo a ley, las personas puedan defender los derechos que crean vulnerados.

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones, es válido señalar que los artículos 4 letra f) y 143 inciso tercero, ambos de la LPC, hacen mención de que el Estado promueve la participación ciudadana a través de las asociaciones de consumidores en la protección y defensa de sus derechos. Recordemos que los ciudadanos/consumidores, generalmente expresan más sus insatisfacciones por la calidad del servicio prestado, situaciones que no deben ser consideradas como molestas o que distorsionan el rumbo de la Administración Pública, al contrario, las mismas deben ser tenidas en cuenta, valoradas e incorporadas a la Gestión Pública, ya que la opinión del destinatario final es importante para conocer los defectos del servicio (Chipana Catalán, 2013).

Acceso a la justicia

Según Martínez-Cárdenas *et al.* (2023), el concepto de acceso a la justicia, está vinculado a la necesidad de dotar a los consumidores de las herramientas precisas para resolver por sí mismos los conflictos que surjan de un modo rápido, eficaz, sencillo, flexible, rápido y económico.

Por otra parte, la Organización de Naciones Unidas (Directrices para la Protección del Consumidor, 1895), establece la necesidad de crear mecanismos adecuados y acordes a la legislación de cada país, que permitan el acceso de los consumidores y usuarios al ejercicio de las acciones destinadas a proteger sus derechos.

Entre estas directrices —Directriz F, solución de controversias y compensación. Artículos 37, 39 y 40—, sobre el acceso a la justicia, se destaca la obligación de los estados miembros de alentar el establecimiento de mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales para atender las reclamaciones de los consumidores, por medios administrativos y alternativos de solución de controversias.

Además, los estados deben de facilitar a los consumidores información sobre los procedimientos vigentes para obtener compensación y solucionar controversias; así como mejorar el acceso a dichos mecanismos. También, deben velar por que los procedimientos de solución colectivos sean rápidos, transparentes, justos, poco costosos y accesibles.

Finalmente, las Directrices para la Protección del Consumidor establecen que los estados miembros deben formular o estimular la formulación de programas generales de educación e información del consumidor.

Con el objeto de dar cumplimiento a estas directrices y a la exigencia de compensación y acceso a la justicia de los consumidores, la LPC regula los distintos mecanismos de acceso a la justicia para los consumidores (Defensoría del Consumidor, 2013a), entre los que se destacan:

- i. Denuncia personal: Reclamo por una infracción a la Ley de Protección al Consumidor, que afecta a la persona denunciante.
- ii. Denuncia por intereses colectivos: Son acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, ligados con un proveedor por un vínculo contractual.

En ambos tipos de denuncia, conforme a lo establecido en el artículo 4 letras j) y k) (Ley de Protección al Consumidor, 2005), es posible ventilar los reclamos por violaciones a sus derechos y defender los mismos en procedimientos administrativos de solución de conflictos.

Según la jurisprudencia de la SCA (Contencioso Administrativo 442-2014, diez de julio de dos mil dieciocho) los medios alternos de solución de conflictos en materia de consumo son herramientas instituidas como alternativas de los procedimientos administrativos con el objeto de resolver las controversias, en los cuales más que imponer una solución, se permite a las partes derivar —en principio— su propia solución.

El procedimiento para la aplicación de medios alternos de solución de conflictos se encuentra regulado en el Título IV Procedimiento, Capítulo II, artículos 108 al 142 de la LPC. Sin embargo, aunque la ley regula la posibilidad de aplicar la figura de la mediación y arbitraje, en la práctica los únicos medios alternos que son aplicados en los Centros de Solución de Controversias —CSC— (2020) son el avenimiento y la conciliación (Ver Figura 3).

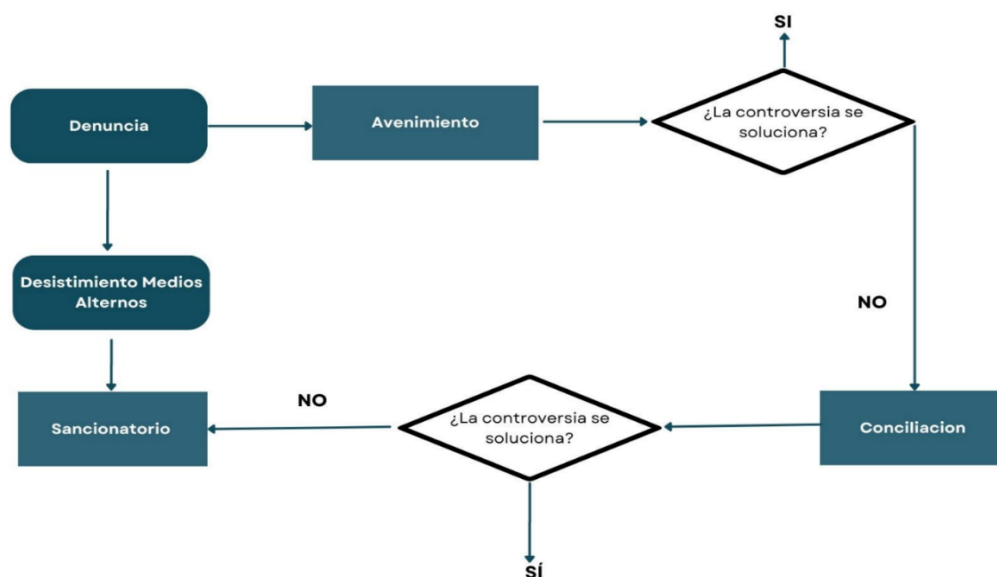


Figura 3 Procedimientos Medios Alternos DC
Elaborado a partir de los artículos 108 al 143 de la LPC

Según lo anterior, la Defensoría del Consumidor tiene dos etapas distintas en el procedimiento de trámite de denuncias por infracciones a las normativas de consumo. En primer lugar, se intenta llegar a un acuerdo voluntario cuando se trata de intereses individuales. Si no se logra, debido a que una de las partes no utiliza los mecanismos de solución de conflictos o si no se logra ningún acuerdo —artículo 143 letras a) y c) de la LPC—, el CSC remite la denuncia del consumidor y toda la información recopilada para que el Tribunal decida si se debe iniciar una segunda etapa, el procedimiento sancionatorio.

Por otra parte, la Presidencia de la Defensoría del Consumidor investiga posibles infracciones a los intereses colectivos del consumidor —artículo 143 letras b) y d) de la LPC—, después de recopilar información, formula una denuncia y la envía al TS con la documentación correspondiente, para que se inicie un procedimiento sancionador.

El procedimiento sancionatorio que se instruye en el TS, posee como finalidad establecer si se configuró o no una conducta constitutiva de infracción a la normativa de consumo, a efecto de imponer la sanción pecuniaria respectiva. Además, ante el reconocimiento de un agravio en la esfera jurídica del consumidor denunciante, la consecuencia lógica es reparar el daño, restaurando las cosas al estado en que se encontraban antes de la ejecución del acto violatorio de derechos (Amparo 73-2000, veintidós de mayo de dos mil uno), en ese sentido, conforme a una de las atribuciones conferidas al TS, también en el procedimiento sancionatorio es posible ordenar la reposición de la situación alterada por la infracción cometida —artículo 83 letra c) de la LPC—.

Acciones Colectivas

Se define como el procedimiento legal destinado a proteger los derechos de múltiples personas que se ven afectadas por el mismo acontecimiento (Procuraduría Federal del Consumidor, 2016). Las acciones colectivas tienen tres objetivos: proporcionar economía procesal, acceso a la justicia; aplicación voluntaria y autoritativa del derecho material (Gidi, 2004).

Sobre la economía procesal, Gidi indica que, con esta se busca lograr eficiencia al evitar la tramitación de múltiples acciones individuales repetidas que versan sobre la misma controversia por una única acción colectiva, y es que las acciones conjuntas ahorran tiempo y dinero no sólo para el grupo de consumidores sino también para la administración pública y los proveedores.

En relación al segundo objetivo de la acción colectiva; el acceso efectivo a la justicia, destaca el hecho que con la acción colectiva también se puede proteger a quienes no cuentan con el apoyo adecuado o a quienes tal vez ni siquiera sepan que sus derechos han sido violados o quienes simplemente no tienen la iniciativa, independencia u organización necesaria para hacer valer sus derechos ante las autoridades competentes (Gidi, 2004).

Finalmente, el autor señala que el tercer propósito de la promoción de las acciones colectivas es asegurar la efectividad de los derechos sustantivos. En primer lugar, se logra a través de la administración de justicia competente en un caso específico y la reparación del daño ocasionado (justicia restaurativa). En segundo lugar, se hace de manera preventiva, alentando a la sociedad a cumplir voluntariamente la ley y combatiendo los actos ilegales colectivos castigándolos efectivamente (efecto disuasorio del procedimiento sancionatorio).

Medidas Cautelares

Son figuras procesales cuyo fin es garantizar la efectividad de la tutela administrativa o jurisdiccional (Mila Maldonado *et al.*, 2022).

Para que la autoridad administrativa competente pueda decretar una medida cautelar, es imprescindible la concurrencia simultánea de los dos requisitos materiales fundamentales:

- i. Apariencia de Buen Derecho (*fumus Boni Iuris*)

Este requisito implica la verosimilitud o alta probabilidad de que la infracción a la normativa de consumo o el agravio al derecho del consumidor se ha producido o está a punto de producirse (Aguirrezabal Grünstein, 2016).

Según Toro Ochoa (2018), el requisito del *fumus Boni Iuris* se cumple con una evaluación

superficial de los hechos y pruebas presentadas. Este análisis preliminar es suficiente para inferir la existencia del derecho invocado por el consumidor o la presunta infracción cometida por el proveedor. Por lo tanto, no se exige una certeza plena, sino únicamente un juicio provisional de probabilidad.

ii. Peligro en la demora (*periculum in mora*)

Implica la urgencia de la medida ante la amenaza de un daño irreparable o de difícil reparación que se produciría por la tardanza en dictar la resolución definitiva (Toro Ochoa, 2018).

De acuerdo con Barona Vilar (2015) el peligro debe ser concreto y objetivo, demostrando que la espera haría ineficaz la eventual resolución administrativa favorable, especialmente en casos donde el proveedor podría continuar con la práctica lesiva o desaparecer el objeto de la controversia.

3.2.7. Función y finalidad del procedimiento administrativo sancionador

La función y finalidad del procedimiento administrativo sancionador no se agotan en la imposición de sanciones, sino que buscan garantizar la eficacia de la norma y la tutela de los bienes jurídicos protegidos, mediante principios como legalidad, tipicidad y proporcionalidad (López, 2002). En este marco, el efecto disuasorio se erige como una finalidad esencial, al procurar que el incumplimiento de la norma no resulte más ventajoso que su observancia (García Luengo, 2022).

3.3 Marco Jurídico

Según Kelsen (1960) la jerarquía normativa es categorizar las diferentes clases de normas ubicándolas en una forma fácil de distinguir cual predomina sobre las demás. De acuerdo con la jerarquía, el sistema jurídico salvadoreño relacionado a la prestación del servicio de abastecimiento de agua de consumo humano se clasifica según el esquema mostrado en la Figura 4.



Figura 4 Pirámide de Kelsen aplicada a las leyes salvadoreñas
Fuente: Elaboración propia con base en Kelsen (2025)

3.3.1 Constitución

La Cn.— (1983) reconoce que el origen y fin de la actividad del Estado es la persona humana — artículo 101—. Además, se establece que será el Estado quien promoverá el desarrollo económico y social mediante la racional utilización de los recursos y la defensa de los intereses de los consumidores.

También, se reconoce la importancia del agua al instituir 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 —artículo 110 inciso cuarto—.

Finalmente, por medio del artículo 117 se determina que el Estado debe ejecutar las políticas necesarias para la protección y aprovechamiento de los recursos naturales, entre éstos el agua.

3.3.2 Código de Salud

Por otra parte, el Código de Salud —en adelante CS— (1988), establece en el artículo 56 que el Ministerio de Salud —en lo sucesivo MINSAL—, 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.

También, el mismo cuerpo normativo contempla en el artículo 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.

Además, en el artículo 62 se establece que es prioridad del Estado dotar a las poblaciones urbanas con el servicio de agua potable y en el mismo. Así mismo 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 Artículo 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. Para determinar el cumplimiento de lo anterior, los propietarios o encargados de los sistemas de agua deberán de permitir que se realicen las inspecciones que sean necesarias.

Por otra parte, el artículo 64 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.

También, el artículo 65 señala que un reglamento determinará las condiciones técnicas y legales de los servicios de agua potable, así como la calidad de la misma.

Finalmente, el artículo 285 contempla el catálogo de infracciones menos graves contra la salud, entre las cuales destacan los literales:

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 general, el CS otorga la competencia al MINSAL para que controle la calidad del agua potable. Sin embargo, no le confiere la potestad de instruir procedimientos sancionatorios por incumplimiento a la calidad de agua para consumo humano.

3.3.3 Código Penal —en adelante CP— (1997)

El Código Penal salvadoreño contempla disposiciones que, aunque de carácter punitivo, resultan relevantes para analizar los posibles escenarios de responsabilidad vinculados a la calidad del agua destinada al consumo humano.

En primer lugar, el artículo 255 tipifica como delito el envenenamiento o adulteración de aguas u otras sustancias alimenticias, sancionando a quien ponga en peligro la salud de las personas mediante la introducción de sustancias nocivas o adulteraciones que alteren la aptitud del agua para su consumo. Esta norma responde a la necesidad de proteger la salud pública frente a conductas dolosas que, por su gravedad, trascienden el ámbito administrativo y generan reproche penal.

Por otra parte, el artículo 276 establece el delito de contaminación ambiental, sancionando a quienes directa o indirectamente provoquen la contaminación de aguas, suelos o la atmósfera, en contravención de las leyes o reglamentos vigentes, siempre que tales hechos representen un riesgo para la salud humana, animal o vegetal. La inclusión de este tipo penal tiene como finalidad asegurar la protección de bienes jurídicos colectivos, como el medio ambiente y la salud pública, frente a actos u omisiones que afecten de manera grave dichos intereses.

En este sentido, ambos preceptos penales —aunque distintos en su configuración típica— comparten el objetivo de garantizar la protección de la salud pública y el medio ambiente, diferenciándose únicamente en la forma de la conducta y en el alcance del daño o riesgo producido. El primero se concentra en la adulteración intencional del agua destinada al consumo, mientras que el segundo se proyecta hacia la contaminación ambiental en un sentido amplio, sea por acción dolosa o culposa.

3.3.4 Ley del Medio Ambiente —en adelante LMA—(1998)

Aprobada con el objetivo (artículo 1) de

...desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refiere a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones; así como también, normar la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general; y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia.

En este punto es importante destacar que la potestad administrativa sancionadora del Estado es fundamental para proteger el medio ambiente; esta se manifiesta por medio de instrumentos como licencias, autorizaciones y evaluaciones de impacto ambiental, todos ellos pilares del principio de prevención. Además, la imposición de multas es uno de los mecanismos más importantes para garantizar el cumplimiento de la normativa (Corte Suprema de Justicia de El Salvador, 2025).

Sin embargo, el artículo 89 de la LMA, que establece las sanciones graves y leves, fue declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Inconstitucionalidad 115-2012, treinta y uno de agosto de dos mil quince). Lo anterior debido a que sus incisos 1 y 2 contravenían el principio de legalidad (Art. 15 Cn.). A la fecha han pasado trece años desde la declaratoria de inconstitucionalidad, sin que la Asamblea Legislativa haya realizado las reformas necesarias, en consecuencia, resulta *nugatorio* que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales aplique multas por incumplimiento ambiental, dejando así inoperante el poder sancionador de la administración pública.

Cabe destacar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 99 de la LMA, corresponde a los juzgados ambientales de primera instancia y a las Cámaras ambientales de segunda instancia conocer y resolver las acciones tendientes a exigir responsabilidad civil derivada de actos lesivos al medio ambiente. Por su parte, el artículo 102-C de la misma normativa establece que el juez ambiental —entiéndase el juez de primera instancia— tiene el deber de decretar medidas cautelares cuando concurren los presupuestos previstos en dicha disposición (Medidas Cautelares MC129-3-22, catorce de octubre de dos mil veintidós).

Según lo establecido en el artículo 102-C de la LMA, las medidas cautelares pueden ser ordenadas respecto de una acción u omisión que aparentemente produzca un impacto negativo al medio ambiente, aun y cuando no se tenga certeza, ello basado en los principios ambientales de prevención y de precaución. Para que con posterioridad se determine, por medio de la corroboración de hechos, si se está ante un daño ambiental o ante un inminente peligro de daño ambiental; o que no es necesario adoptar una medida cautelar, lo que conllevaría a la desestimación o revocatoria de la medida cautelar, según sea el caso, así como el archivo del expediente. Es decir, que, para la imposición de medidas cautelares, de conformidad a lo regulado en el artículo 102-C de la LMA, no es preciso encontrarse ante un daño ambiental efectivo, sino también puede tratarse de un riesgo de posible daño ambiental.

Lo anterior responde directamente a dos de los principios fundamentales del Derecho Ambiental, los cuales son los de prevención y precaución —artículo 2 letra f) de la LMA—, y es que en materia ambiental no se tratan pretensiones exclusivamente patrimoniales, sino fundamentalmente las que

versan sobre derechos fundamentales de naturaleza colectiva, como derechos relacionados al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; derecho a la salud y calidad de vida de las personas —artículos 117, 65 y 69 Cn. respectivamente—.

Dichos principios implican que para la imposición de una medida cautelar ambiental no puede exigirse la certeza que una acción esté causando daños, basta que exista una amenaza real, por tanto, se encuentra justificado que un juez ambiental dicte una medida cautelar, cuando tenga certeza que una acción generará un daño futuro, en base al principio de prevención e inclusive cuando no tenga la certeza que una determinada acción pueda causar daños, en base al principio de precaución (Medidas Cautelares 01-2018-MC-Amb, veintiocho de mayo de dos mil diecinueve).

3.3.5 Ley de Protección al Consumidor (2005)

Creada con el objetivo de proteger los derechos de los consumidores a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores —Inciso primero del Artículo 1—.

La LPC establece que dos de los derechos básicos de todo consumidor —Artículo 4 letras i) y m)—, entre otros, es el reclamar y recibir compensación en el caso que los servicios sean entregados en calidad diferente de la ofrecida; y, reclamar por vía judicial o a través de los distintos medios alternativos de solución de conflictos, la reparación de daños y perjuicios sufridos por mala calidad de los servicios adquiridos, respectivamente.

La ley establece una clara obligación dirigida a los proveedores de servicios para que todos los servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores no deben implicar riesgos para su vida, salud o seguridad —Inciso primero del Artículo 6—.

Así mismo, la referida ley regula la responsabilidad de los proveedores —Inciso primero del Artículo 37—por los daños originados en el correcto uso y consumo de bienes y servicios, cuando por su propia naturaleza o estar así reglamentariamente establecido, incluyan necesariamente la garantía de niveles determinados de pureza, eficacia o seguridad, en condiciones objetivas de determinación y supongan controles técnicos, profesionales o sistemáticos de calidad, hasta llegar en debidas condiciones al consumidor.

Además, contempla que los proveedores de servicio pueden cometer infracciones a la ley, actuando con dolo o culpa, si se causare un menoscabo al consumidor debido, entre otros, a la deficiencia en la calidad del servicio prestado —Inciso segundo del Artículo 40—.

Finalmente, es válido resaltar que el artículo 43 de la LPC establece como infracciones graves: e)

No entregar los bienes o prestar los servicios en los términos contratados; y, f) comercializar servicios que no cumplan las normas técnicas vigentes. Además, el artículo 44 de la LPC prescribe que es una infracción muy grave: l) Poner a disposición de los consumidores servicios que impliquen riesgos para su vida, salud o seguridad.

Finalmente, es fundamental señalar que la LPC confiere una potestad expresa para dictar medidas cautelares a la autoridad competente. De conformidad con el Artículo 99 de la LPC (2005), se permite ordenar, de oficio o a petición de parte, cualquier medida provisional necesaria para prevenir daños inminentes o evitar la continuidad de una práctica que se presuma lesiva a los derechos del consumidor, asegurando así la eficacia de la resolución fina

3.3.6 Ley de Procedimientos Administrativos

Según Rodríguez-Arana Muñoz y Mejía (2019), la LPA ha sido aprobada con la intención de regular con carácter general y uniforme los procedimientos que corresponden a la Administración Pública y desarrollar los principios que deben regir su actividad. Además, la referida norma está destinada a regular el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración, de esa forma se puede considerar que la LPA garantiza el derecho al debido proceso de las personas en sus relaciones con la Administración.

Es fundamental señalar que el Artículo 78 de la LPA regula la potestad de la Administración para dictar medidas cautelares. Esta norma faculta al órgano competente para adoptar, de oficio o a instancia de parte, aquellas medidas provisionales necesarias y proporcionales para asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, siempre que exista *fumus boni iuris* y *periculum in mora*; sin que se cause un perjuicio grave o irreparable.

La SCn., ha establecido que:

...la potestad sancionadora es una de las facetas que el genérico poder punitivo del Estado muestra frente a las personas. La diferencia que posee con respecto a los ilícitos de naturaleza penal es solo cuantitativa –en razón de la intensidad de la sanción a imponer–. De ahí que la aplicación de los principios y reglas constitucionalizadas que presiden el Derecho Penal sean aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, con fundamento en la homogeneización o unidad punitiva, siempre que se atienda a la singularidad en cada uno de sus procedimientos, en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones, así como a la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico. Por ello, la aplicación de los principios y garantías que rigen en el

ámbito de la legislación penal es igualmente exigible y aplicable en el Derecho Administrativo Sancionador (Inconstitucionalidad 147-2015, doce de febrero de dos mil dieciocho, p. 5)

En correspondencia con el anterior postulado jurisprudencial, es necesario señalar que la LPA, en su artículo 143 determina los criterios de aplicación para el concurso aparente de normas, estableciendo que:

Los hechos susceptibles de ser calificados de infracción con arreglo a dos o más preceptos, ya sean de la misma o diferentes normativas sancionadoras sectoriales, se sancionarán observando las siguientes reglas:

- i. El precepto especial se aplicará con preferencia al general.
- ii. El precepto subsidiario se aplicará solo en defecto del principal, ya sea que se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea que resulte tácitamente deducible.
- iii. El precepto más amplio o complejo absorberá a los que sancionen las infracciones consumidas en él.
- iv. En defecto de los criterios anteriores, el precepto que tipifique la infracción penada con sanción más grave, excluirá a los que tipifiquen infracciones penadas con sanción menor.

El número precedente únicamente será aplicable cuando para cubrir la totalidad del significado antijurídico del hecho baste con la aplicación de uno de los preceptos considerados, bien porque todos ellos protegen el mismo bien jurídico frente al mismo riesgo, bien porque, aun habiendo diferencias a este respecto, se entienda que no hay fundamento suficiente como para concluir la existencia de varias infracciones, en atención a la poca importancia de tales diferencias y a la escasa reprochabilidad del hecho. Si no fuera así, se atenderá a lo dispuesto para el concurso de infracciones.

3.3.7 Ley General de Recursos Hídricos (2022)

De reciente creación, LGRH, tiene por objeto, entre otros, garantizar el derecho humano al agua para una mejor calidad de vida de todos los habitantes del país.

Uno de los principios rectores de la Ley —Artículo 8 letra p)— es la Seguridad Hídrica, definido como la capacidad de una sociedad, para disponer de agua en cantidad y calidad aceptable para su supervivencia y la realización de diferentes actividades recreativas.

El artículo 9 de la LGRH define la Calidad del Agua como las características fisicoquímicas y

biológicas que presentan las aguas superficiales y subterráneas en determinado punto geográfico, en un momento específico y para un uso determinado.

Además, se delega la obligación por parte de las autoridades de agua potable y saneamiento — Artículo 35 letra a), Ministerio de Salud y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, respectivamente— para fomentar que el servicio de agua potable debe ser prestado de una forma continua, segura, a una calidad y presión adecuada, cumpliendo con la normativa legal o técnica que se emita para tal efecto —Artículo 38 letra g)—.

No obstante, lo anterior, esta ley tampoco confiere la potestad a la Autoridad Salvadoreña del Agua, Ministerio de Salud o Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para instruir procedimientos sancionatorios por incumplimiento a la calidad de agua para consumo humano.

3.3.8 Reglamento Técnico Salvadoreño 02.13.01:14 Agua. Agua para consumo humano (2018)

El Reglamento Técnico Salvadoreño 02.13.01:14 Agua. Agua para consumo humano —en adelante RTS— regula los requisitos de calidad e inocuidad del agua para consumo humano. Su objetivo es establecer los límites permisibles de los parámetros microbiológicos, físicos, químicos y radiológicos que debe cumplir el agua para el consumo humano —Artículo 1—. Este reglamento se aplica a toda persona natural o jurídica que administre, abastezca u opere un sistema de bastecimiento de agua para consumo humano, ya sea público, privado o mixto —Artículo 2—.

El artículo 3.2 del RTS define el agua para consumo humano como aquella agua que cumple con los valores de los parámetros microbiológicos, físicos, químicos y radiológicos establecidos en el reglamento, pudiendo destinarse a todo uso doméstico, incluida la higiene personal, sin que represente riesgos para la salud. Según Rojas (2002), garantizar la calidad del agua destinada al consumo humano implica brindar a los consumidores una protección efectiva frente a microorganismos patógenos y a sustancias físicas o químicas que puedan resultar dañinas para la salud.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que la regulación técnica no solo responde a criterios formales de control, sino que constituye un instrumento fundamental de protección de la salud pública.

En la misma línea, el planteamiento de Camacho González y Casados Prior (2017) sobre la regulación en el sector agua potable y saneamiento —concebida como el conjunto de reglas que establecen, vigilan y hacen cumplir estándares de calidad en los organismos operadores para

garantizar el mejor servicio posible a los ciudadanos— se vincula directamente con lo dispuesto en el artículo 8.2 del RTS 13.02.01:14. Dicho artículo establece que las sanciones por incumplimiento del reglamento se sujetaran a la legislación vigente, lo cual refleja que la función sancionadora no constituye un fin en sí mismo, sino un mecanismo complementario de la regulación destinado a asegurar la observancia de los parámetros técnicos de calidad y, en última instancia, la protección de la salud de los consumidores.

4. Metodología

La presente investigación es de tipo exploratorio, fue desarrollada con un enfoque de investigación mixto, en el cual se combinan métodos cuantitativos y cualitativos para lograr una comprensión más profunda del derecho de consumo relacionado al servicio de suministro de agua para consumo humano, enfocándose específicamente en la calidad del agua suministrada.

4.1 Abordaje hermenéutico jurídico

La investigación cualitativa se centró en la aplicación del método de la hermenéutica jurídica (Méndez Cabrita, 2023), para evidenciar la integración normativa de la LPC y el RTS; estudio de antecedentes jurisprudenciales pronunciados por la Sala de lo Constitucional y por la Jurisdicción Contencioso Administrativo respecto al derecho al agua; así como el estudio de caso de desabastecimiento de agua potable ocurrido en enero de 2020 por la presencia de algas en la planta potabilizadora Las Pavas, situación que originó una crisis hídrica en los ahora distritos de Apopa, Ayutuxtepeque, Ciudad Delgado, Cuscatancingo, Ilopango, Mejicanos, San Martín, Soyapango y Tonacatepeque (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, 2020).

Además, con el abordaje hermenéutico jurídico se determinó cómo la ciudadanía puede hacer valer su derecho al agua de calidad, usando como base el caso de la emergencia hídrica antes mencionado. La hermenéutica jurídica interpreta las leyes, no solo en su texto, sino en su espíritu y contexto, para entender su aplicación práctica (Posada Garcés, 2010).

El análisis hermenéutico comienza por interpretar el marco legal salvadoreño. Se revisa la Constitución, la LPC y el RTS para entender el alcance y las limitaciones del derecho al agua. No se trata de solo citar artículo, sino de entender qué significan para el ciudadano común.

Asimismo, se analizó el procedimiento para presentar denuncia. Este abordaje se realizó para entender si estos mecanismos son accesibles, efectivos y conocidos por la población. El análisis hermenéutico no solo describe los pasos formales, sino que también evalúa si el lenguaje utilizado es comprensible, si los plazos son realistas para la ciudadanía y si los canales de comunicación son funcionales y promueven la participación ciudadana (Villarreal Valera *et al.*, 2018).

El método en cuestión también se apoya en el análisis de sentencias y resoluciones judiciales o administrativas con el derecho al agua. Esto permite entender cómo los tribunales y las instituciones han interpretado y aplicado la ley en situaciones previas (Hernández Aguilar, 2018). Basándose en las interpretaciones y los hallazgos, se sugieren acciones concretas que la ciudadanía

podría tomar para hacer valer su derecho.

Es importante destacar que, según Olvera García (2015), la confiabilidad y admisibilidad del estudio de caso como evidencia dependen de su contexto en la realidad, su veracidad y no su frecuencia o la representatividad estadística de los datos.

Por su parte Martínez Carazo (2006), ha señalado que:

El método de estudio de caso es una estrategia metodológica de investigación científica, útil en la generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos; por lo tanto, contribuye al desarrollo de un campo científico determinado. Razón por la cual el método de estudio de caso se torna apto para el desarrollo de investigaciones a cualquier nivel y en cualquier campo de la ciencia, incluso apropiado para la elaboración de tesis doctorales.

4.2 Metodología cuantitativa no probabilística

Para evidenciar el conocimiento y práctica de las personas, se recurrió a la aplicación de una investigación cuantitativa, para la cual se aplicó la técnica de encuesta. Según García *et al.* (2015), mediante el uso de la encuesta es posible estudiar el conocimiento y el cumplimiento real de las normas jurídicas y su eficacia.

4.2.1 Universo, población y muestra

El universo de la investigación corresponde a todos los ciudadanos salvadoreños que reciben la prestación de servicio de agua potable por un tercero. Por su parte la población de estudio consiste en los ciudadanos entre 15 hasta más de 60 años de edad que residen en los ahora distritos de Apopa, Ayutuxtepeque, Ciudad Delgado, Cuscatancingo, Ilopango, Mejicanos, San Martín, Soyapango y Tonacatepeque, ya que estos fueron los sectores afectados durante la emergencia hídrica ocurrida en enero 2020. Para conocer la población se consultó las estimaciones y proyecciones Municipales de población (Dirección General de Estadística y Censos, 2021) respecto de los distritos antes mencionados para 2024. En total, la población del estudio corresponde a 1,099,609 ciudadanos (Cuadro 1).

Se tomó a consideración la edad como un factor discriminante para los sujetos que son parte de la muestra tomando en cuenta lo sostenido por García Fallas (2005) quien señaló que, a partir de

los 15 años, el ser humano debe de prepararse para establecer relaciones interpersonales fundamentadas en la moralidad y en la ley, un claro ejemplo de esto es que es necesario que los adolescentes tengan conocimiento sobre las instancias a las que deben acudir para poder ejercer alguno de sus derechos. Además, parte de la población vulnerable se encuentran los adultos mayores (Martínez Valdés y Villalejo García, 2018). No obstante, lo anterior, las leyes aplicables al presente caso poseen un ámbito de regulación de carácter general, en tanto que las mismas son aplicables dentro de todo el territorio nacional (antes definido en el universo del estudio).

Para completar las encuestas se recurrió a un muestreo no probabilístico por bola de nieve, que se refiere a un mecanismo de muestreo por conveniencia en el que se vuelve costosamente prohibitivo coleccionar una muestra estándar, con el fin de estudiar las características de los individuos (Handcock y Gile, 2011), por tanto, el muestreo se basa en las referencias de los participantes iniciales para reclutar a los siguientes, creando una cadena o red.

Cuadro 1 Población total por distrito

Año	2024	
Distrito	Población Total	%
Apopa	155,024	14.10%
Ayutuxtepeque	36,628	3.33%
Ciudad Delgado	123,638	11.24%
Cuscatancingo	75,868	6.90%
Ilopango	119,766	10.89%
Mejicanos	134,363	12.22%
San Martín	92,811	8.44%
Soyapango	258,359	23.50%
Tonacatepeque	103,152	9.38%
Total	1,099,609	100%

Los datos corresponden a estimaciones y proyecciones Municipales de población (Dirección General de Estadística y Censos, 2021)

4.2.2 Instrumento de colecta de información

El instrumento de investigación se diseñó en la plataforma Google Forms (Crişan *et al.*, 2025), una herramienta que facilita la distribución a un gran número de persona en diferentes ubicaciones

en tiempo real. No obstante, el registro de referente o “semilla” no se realizó, más se fundamentó principalmente entre las conexiones de colegas, conocidos y parientes de los participantes mediante redes sociales (Hendriks *et al.*, 1992; Ting *et al.*, 2025), adoptándose el muestreo bola de nieve virtual como lo sugiere González García *et al.* (2018).

Según Atkinson y Flint (2001), el muestreo bola de nieve, es útil para encontrar sujetos de investigación donde un participante refiere a otro, y así sucesivamente, siendo ideal para estudios exploratorios, cualitativos y descriptivos, especialmente cuando los encuestados son pocos o se requiere un alto nivel de confianza.

La encuesta se estructuró en tres secciones principales:

- i) Características del consumidor: se recopiló datos demográficos como género, edad, estado familiar, escolaridad, ocupación y ámbito geográfico.
- ii) Proveedor de servicios y hábitos de consumo: se exploró información sobre el proveedor de agua potable y los hábitos de consumo relacionados con el agua distribuida.
- iii) Conocimiento normativo e institucional: se centró en evaluar el conocimiento de los encuestados sobre la normativa y las instituciones que regulan y protegen la calidad del agua para consumo humano.

La población de estudio se limitó a la mencionada anteriormente como estudio de caso.

4.2.3 Distribución del instrumento

Se evaluaron dos enfoques para la distribución del formulario, priorizando inicialmente un plan de colaboración institucional (Plan A), que finalmente no pudo implementarse, lo que llevó a la adopción de una estrategia alternativa (Plan B).

Inicialmente se solicitó colaboración (Plan A) vía correo electrónico a las Unidades de Acceso a la Información Pública de las oficinas administrativas de los distritos que fueron afectados durante la emergencia hídrica de 2020. Esperando que el muestreo bola de nieve se realizará a través de estas conexiones. Sin embargo, no se contó con la colaboración de dichas unidades, por lo cual fue necesario reevaluar la estrategia a implementar para el levantamiento de la información a través de la encuesta.

En este proceso se advirtió que la dispersión geográfica de las unidades de observación (personas) representaba un problema, ya que dificulta la elección de los lugares en los cuáles buscar a posibles participantes (Baltar *et al.*, 2011), esto volvió imposible el muestreo partiendo de la

distribución distrital. Con base a lo anterior, se concluyó que las personas que habitaban las zonas afectadas durante la emergencia hídrica y que quisieran colaborar con esta investigación tiene la característica de muestra oculta, y por tanto se aprovecharía las conexiones en redes sociales para obtener la muestra deseada (Plan B). En total se fijó una muestra objetivo de 384 encuestas, basándose en el número requerido para una muestra aleatoria simple, pese a que el muestreo bola de nieve podría requerir menos participantes de los incluidos en este estudio (Ting *et al.*, 2025).

El proceso de implementación del Plan B fue el siguiente:

- i) Prueba piloto: antes de la distribución masiva, se aplicaron pruebas piloto para asegurar el correcto funcionamiento y comprensión del formulario de la encuesta.
- ii) Distribución inicial: se identificó un grupo de personas en los distritos de estudio y se les hizo llegar el enlace de la encuesta a través de la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp.
- iii) Expansión de la muestra: a los participantes iniciales se les explico el objetivo de la encuesta y se les solicito que la respondieran y compartieran el enlace con sus contactos que residían en alguno de los distritos incluidos en la muestra.
- iv) Recopilación y análisis de datos: una vez recopiladas las 384 encuestas, los datos se registraron, analizaron y representaron gráficamente utilizando una hoja de cálculo en Excel.

La Figura 5, ilustra el flujo de las decisiones y acciones tomadas para la recolección de datos.

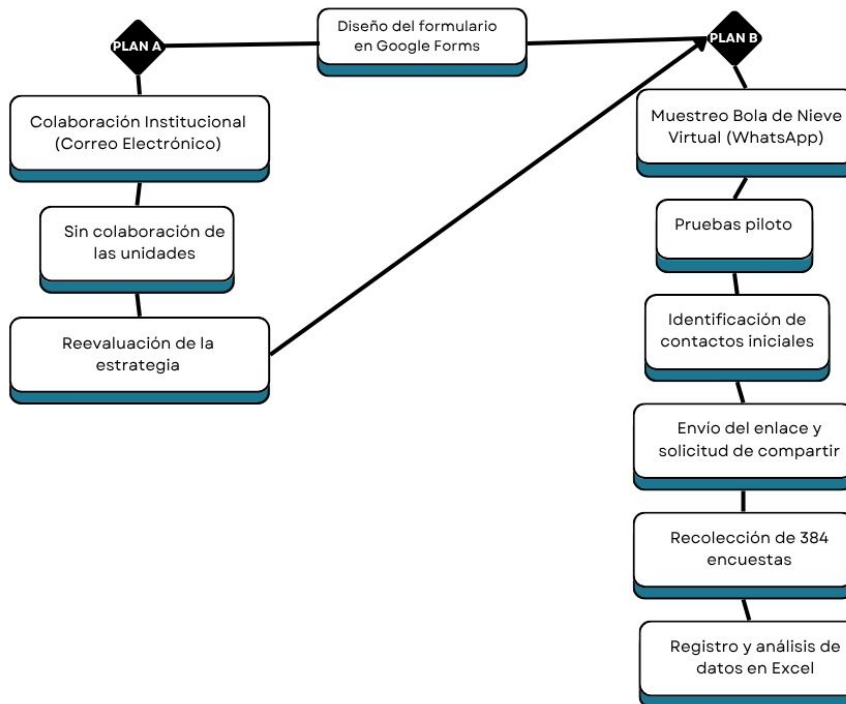


Figura 5 Representación gráfica del flujo de decisiones y acciones tomadas para la recolección de datos para la encuesta

4.2.4 Análisis de datos

El análisis de los datos de la encuesta se realizó mediante un enfoque cuantitativo, a partir de los 384 cuestionarios recolectados a través de Google Forms. Estos datos se registraron, analizaron y representaron gráficamente en una hoja de cálculo de Excel, lo que permitió visualizar y comparar de manera efectiva las respuestas obtenidas frente a la pregunta central de investigación: ¿conoce el consumidor sobre la normativa e institucionalidad que regula y protege la calidad del agua para consumo humano?

El análisis se dividió en secciones, siguiendo la estructura del formulario de la encuesta, para ofrecer una visión clara de los hallazgos:

- i) Características del consumidor: se evaluaron los datos demográficos (genero, edad, estado familiar, escolaridad, ocupación y distrito de residencia) para entender el perfil de la población encuestada.
- ii) Proveedor de servicios y hábitos de consumo: esta sección se centró en la relación de los encuestados con el servicio de agua.
- iii) Conocimiento normativo e institucional: esta fue la parte central del análisis, dedicada a evaluar el conocimiento de los encuestados sobre sus derechos como consumidores de agua. Se analizó la familiaridad con el reglamento de calidad del agua y la experiencia con reclamos.

Finalmente se interpretaron las respuestas para identificar el nivel de conocimiento. El análisis combinó una evaluación cuantitativa de los porcentajes y la distribución de las respuestas con una interpretación cualitativa de estos hallazgos. Se utilizó la información para responder directamente a la pregunta e investigación.

5. Resultados

5.1 Caso de estudio: existencia de (in)cumplimiento normativo en el suministro de agua potable ocurrido en enero de 2020 por la presencia de algas en la planta potabilizadora Las Pavas

Según la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados —en adelante ANDA— (2021), la planta potabilizadora Las Pavas produce 1.2 m³/seg de agua potable, abasteciendo a más de 1.5 millones de personas que habitan en el Área Metropolitana de San Salvador.

El día 03/01/2020 se identifica que el agua suministrada por ANDA poseía un olor y sabor desagradable (Velásquez *et al.*, 2020). Desde el día 05/01/2020 parte de esta población reclamó a través de redes sociales la mala calidad del agua que servía ANDA (Hernández, 2020). Básicamente se reclamaban problemas por el mal olor y sabor del agua suministrada (Tejada *et al.*, 2020).

De acuerdo con el entonces presidente de ANDA, el problema del mal olor y sabor del agua se debió a la floración de algas de agua dulce en el Río Guajoyo y cruce con el Río Lempa (Estrada, 2020).

Por su parte el gobierno implementó un plan para proveer de agua a los residentes del AMSS, ANDA, junto a los Ministerios de Gobernación, Obras Públicas, Defensa y Protección Civil, procedieron a distribuir agua embotellada y pipas para que las personas afectadas pudieran realizar sus oficios domésticos (Villarán, 2020a).

Además, a partir de la noche del día 20/01/2020, personal de ANDA comenzó a tratar el agua con sulfato de cobre (Villarán, 2020b). Sin embargo, el investigador de la Universidad de El Salvador, Rafael Gómez Escoto, advirtió que el excesivo uso de sulfato de cobre con el que se trató el problema de las algas, podría ser dañino para la salud humana, ya que, si bien este ayuda a eliminar el alga, el cobre es un metal pesado que en cantidades excesivas también es tóxico (Alas, 2020).

No obstante, lo anterior, según los reportes del Boletín Epidemiológico del Ministerio de Salud —en adelante MINSAL— (Ministerio de Salud Dirección de Vigilancia Sanitaria, 2020), durante el mes de enero de 2020, no se contaron con indicadores que hicieran pensar que el fenómeno del mal olor, sabor y color del agua haya incrementado las enfermedades diarreicas agudas, es decir, que dicho fenómeno no causó afectación en la salud de la población afectada.

En este punto es válido resaltar que lo que la ciudadanía experimentó como un desabastecimiento no fue la falta de disponibilidad física del recurso, sino la imposibilidad de acceder a un agua potable que cumpliera con las exigencias de inocuidad y calidad impuestas por el RTS. Así, el

incumplimiento normativo en materia de parámetros microbiológicos, físicos y químicos produjo un efecto equivalente al desabastecimiento, ya que privó a la población del acceso efectivo al derecho a consumir agua apta para su uso doméstico e higiene personal. Conviene destacar que esta vulneración se configura aun cuando no se haya constatado un daño inmediato en la salud de la población, pues lo relevante jurídicamente es la inobservancia de los estándares de calidad previstos en el RTS.

Por lo tanto, desde un enfoque jurídico, el análisis no debe centrarse en la figura del desabastecimiento como hecho aislado, sino en la vulneración del marco regulatorio de calidad previsto en el RTS, lo cual genera las consecuencias sancionatorias y de responsabilidad previstas en la Ley de Protección al Consumidor y demás normativa aplicable.

Una vez precisado que la controversia jurídica no radica en la ausencia material del recurso hídrico, sino en el incumplimiento de los parámetros técnicos de calidad exigidos por el RTS, resulta pertinente examinar cómo este tipo de hechos pueden dar lugar a la concurrencia de distintas infracciones administrativas. En efecto, una misma conducta de la proveedora —el suministro de agua que no cumple con la normativa técnica— puede subsumirse simultáneamente en más de un supuesto de infracción previsto en la LPC, lo que plantea la necesidad de aplicar las reglas sobre **concurso aparente de normas** para evitar la **duplicidad de sanciones** por un mismo. En los casos relacionados al derecho de consumo concurre el concurso de normas, ya que puede presentarse una duplicidad de consecuencias jurídicas para un mismo hecho. Es decir, la actuación de una proveedora puede quedar comprendida en diferentes infracciones administrativas previamente tipificadas, como las contempladas en el artículo 43 letras e) y f) de la LPC (Ver Figura 6).

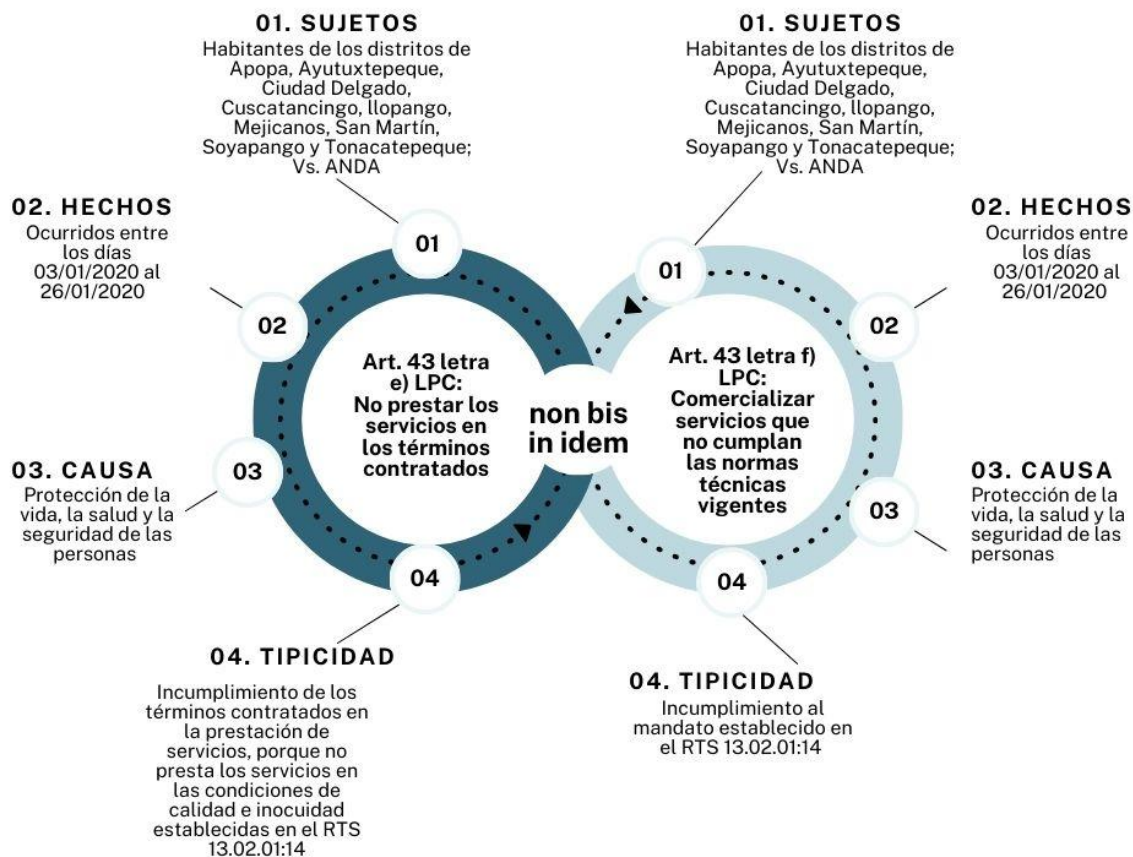


Figura 6 Duplicidad de consecuencias jurídicas para el caso de estudio
Elaborado con base en jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional (SCn)

No obstante, el artículo 143 de la Ley de Procedimientos Administrativos (2018) —en adelante LPA—, establece una serie de reglas que deben aplicarse para superar la concurrencia del concurso de normas y evitar adjudicar una pluralidad de sanciones a una única acción considerada antijurídica. El ordinal primero del referido artículo instaura que el precepto especial se aplicará con preferencia al general. Para casos como el suministro de agua, la norma especial es la contenida en el artículo 43 letra f) de la LPC, la cual prescribe que constituye una infracción grave comercializar servicios que no cumplan las normas técnicas vigentes.

La infracción prevista en el artículo 43 letra f) de la LPC se relaciona directamente con la protección de la vida, salud y seguridad de los consumidores, ya que, según lo establecido en el artículo 7 del mismo cuerpo legal, es obligación de todo proveedor que presta servicios, para no arriesgar la vida, la salud y la seguridad de las personas, observar las normas legales, reglamentarias o técnicas que se dictaren sobre la materia.

Por otra parte, según la Oficina de Información y Respuesta de la Defensoría del Consumidor, a quien se le consultó sobre el número de denuncia recibidas, admitidas, tramitadas y resueltas ante el Tribunal Sancionador desde octubre de 2018 vinculadas a Incumplimientos del Reglamento Técnico Salvadoreño Agua. Agua de Consumo Humano Requisitos de Calidad e Inocuidad RTS 13.02.01:14, en relación al artículo 43 letra f) de la LPC, desde la entrada en vigencia del referido reglamento, señaló que “...NO existen incumplimientos al RTS 13.02.01:14 en relación al artículo 43 letra f) de la Ley de Protección al Consumidor, para el período indicado” (2023).

En ese sentido, con base en la LPA, tenemos que, los hechos constitutivos de infracción iniciaron el día 03/01/2020 y concluyeron hasta el día 26/01/2020; al realizar el cómputo, en días calendario, del término de la prescripción al caso en estudio, se advierte que, efectivamente, el plazo de los 3 años establecido en el artículo 107 de la LPC, inició en fecha 26/01/2020 y venció el 26/01/2023 (Ver Figura 7).



Figura 7 Prescripción de la infracción del caso en estudio

Por tanto, de conformidad al artículo 148 de la LPA, se comprueba que **a la fecha en la que se realiza la presente investigación se ha superado el plazo máximo de tres años para iniciar cualquier tipo de procedimiento en materia de derecho de consumo**, puesto que la infracción ha prescrito por el transcurso del tiempo. En este contexto, resulta válido resaltar que el caso de

estudio constituye un referente para explorar, en primer lugar, si existe un incumplimiento normativo por parte del proveedor de servicios ante una situación como la analizada y, en segundo lugar, si la inactividad ciudadana para ejercer un derecho de consumo relativo al acceso a un servicio de agua potable de calidad puede justificarse por la falta de conocimiento normativo de los consumidores.

Específicamente, este caso de estudio ha detonado la necesidad de explicar si la población de El Salvador conoce la normativa que rige la calidad del agua para consumo humano y si sabe qué acciones tomar en caso de que no se cumpla, lo cual se abordó en este estudio mediante una encuesta a ciudadanos de municipios afectados por el caso de estudio. Y es que según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023), el acceso efectivo a la justicia es fundamental para el desarrollo humano. La ocurrencia y la no solución de problemas justiciables afecta la calidad de vida de las personas y reduce la productividad del país.

5.2 Resultados de los datos obtenidos en la encuesta

5.2.1. La desconfianza sobre la calidad del agua suministrada a la población y el derecho de consumo

Los resultados de la encuesta proporcionan varias evidencias que respaldan la existencia de un caso sobre el derecho de consumo respecto a la calidad de agua. En total se obtuvo un total de 384 formularios completados. La principal evidencia es que el 52% de los encuestados manifestó haber tenido un reclamo por mala calidad del agua potable (ver Figura 8). Esta cifra demuestra que más de la mitad de la población ha experimentado problemas con el servicio.

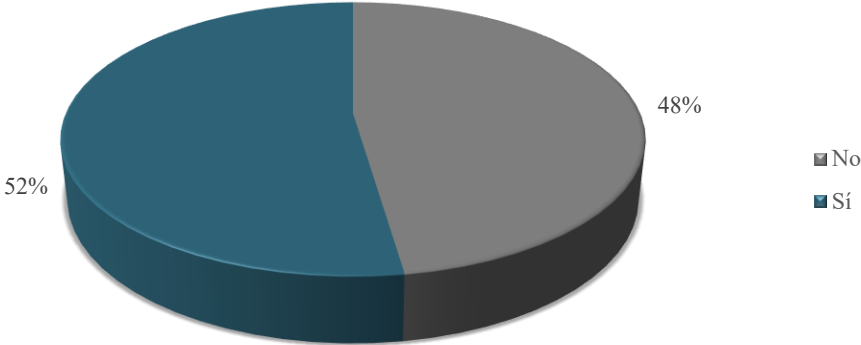


Figura 8 ¿Alguna vez ha tenido un reclamo por mala calidad del agua potable?

5.2.2. Características de la población estudiada

La muestra de 384 encuestados se caracterizó por la mayor participación fue del sector femenino con un 64.58%, mientras que el género masculino y otros se ven representados por un 35.16% y 0.26%, respectivamente (ver Figura 9).

La representación femenina puede interpretarse en dos dimensiones: por un lado, evidencia una mayor disposición de las mujeres a participar en procesos de consulta y encuestas vinculadas a temas de consumo y servicios básicos, lo cual coincide con estudios que resaltan su rol protagónico en la gestión del agua dentro del hogar y la comunidad

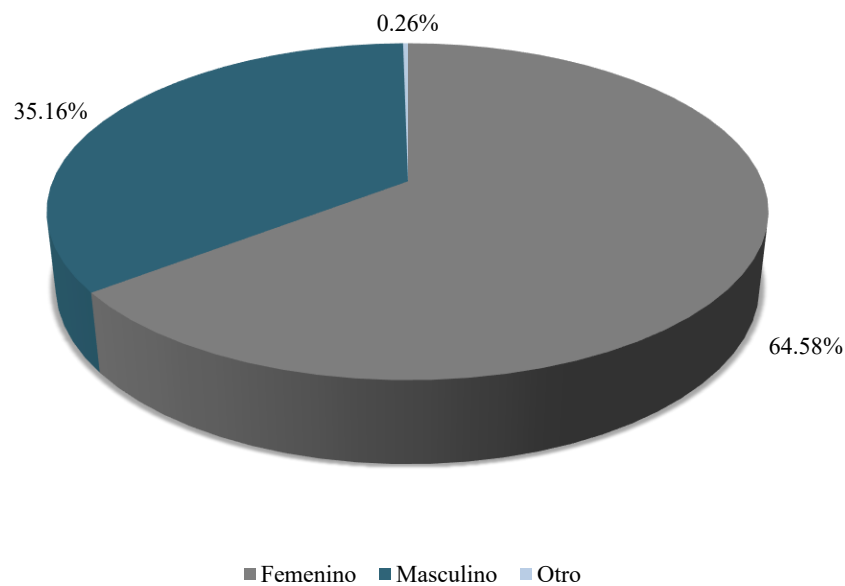


Figura 9 Género de las personas entrevistadas

Los tramos de edad de 21 a 30 años y 31 a 40 representan cerca del 55% del total de personas encuestadas. Mientras que los tramos de edad de 15 a 20 años y mayor de 60 años son los de menor porcentaje, con el 5% para ambos tramos (Ver Figura 10).

La identificación de los rangos de edad resulta relevante, ya que permite contextualizar el nivel de conocimiento normativo y las percepciones sobre la calidad del agua potable según las etapas del ciclo vital. En efecto, la edad puede influir en la conciencia ciudadana, acceso a la información, hábitos de consumo y disposición a exigir el cumplimiento normativo. De esta manera, la concentración de respuestas en los segmentos jóvenes y adultos medios ofrece un panorama más representativo de la población activa en la toma de decisiones de consumo, mientras que la baja

participación de adolescentes y adultos mayores refleja sectores que podrían tener menor acceso a los canales de información o menor involucramiento en el ejercicio de los derechos de consumo.

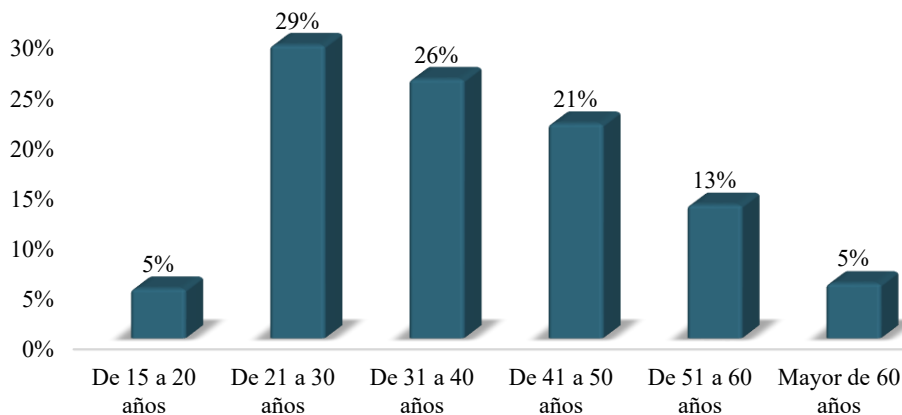


Figura 10 Edad de las personas entrevistadas

En relación al estado familiar de las personas encuestadas, el 58% indicó estar soltero (a), mientras que el 31% casado (a). Por otra parte, la minoría se encuentra en los segmentos de unión libre y viudo con un 8% y 3%, respectivamente (Ver Figura 11).

Este dato resulta significativo porque la estructura familiar puede influir en la forma en que los individuos perciben y ejercen sus derechos de consumo, particularmente en lo que respecta a la calidad del agua potable.

La variable estado familiar no solo describe un aspecto sociodemográfico de la muestra, sino que aporta elementos para comprender las diferencias en el nivel de conocimiento y en la exigencia de los derechos de consumo según la composición del núcleo familiar.

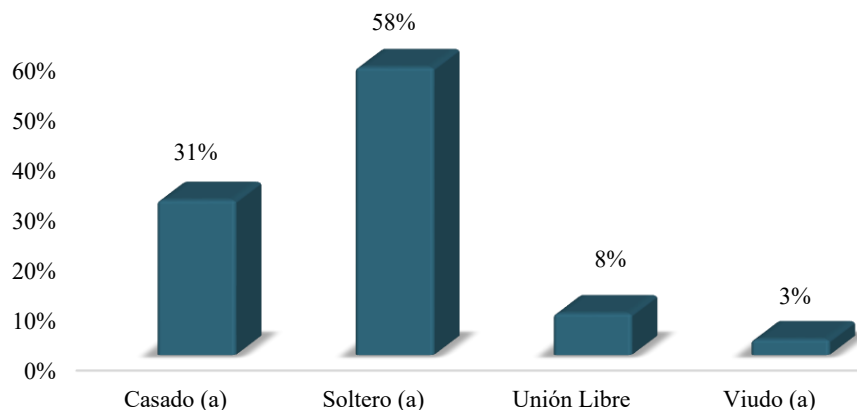


Figura 11 Estado familiar de las personas entrevistadas

En cuanto al nivel educativo, la gran mayoría de los participantes posee un nivel de educación superior (universitario), población que representa al 65.10% de los encuestados; mientras que un 0.26% no poseen ningún tipo de educación (Ver Figura 12)

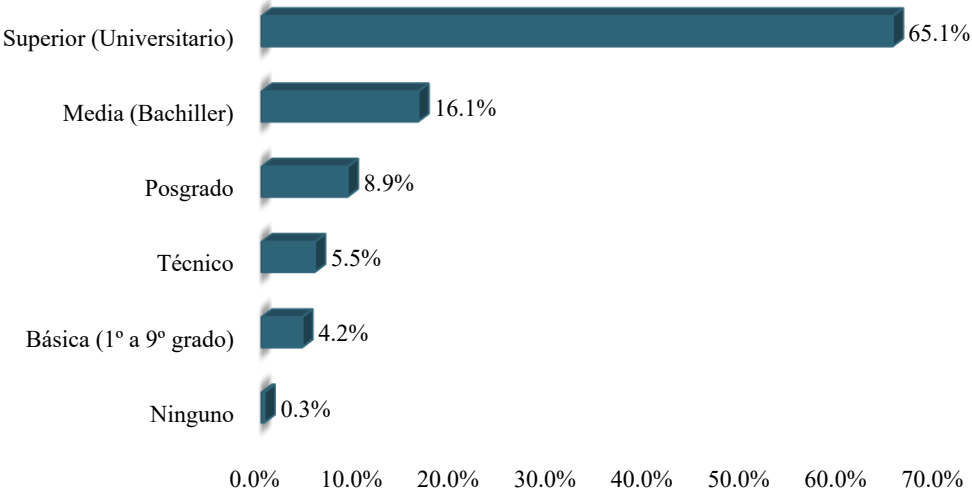


Figura 12 Nivel Educativo de las personas entrevistadas

Al consultar a las personas encuestadas sobre Ocupación que posee, el 47.14% indicó estar empleada, y sólo un 2.60% se manifestó en calidad de desempleado o Jubilado (Ver Figura 13).

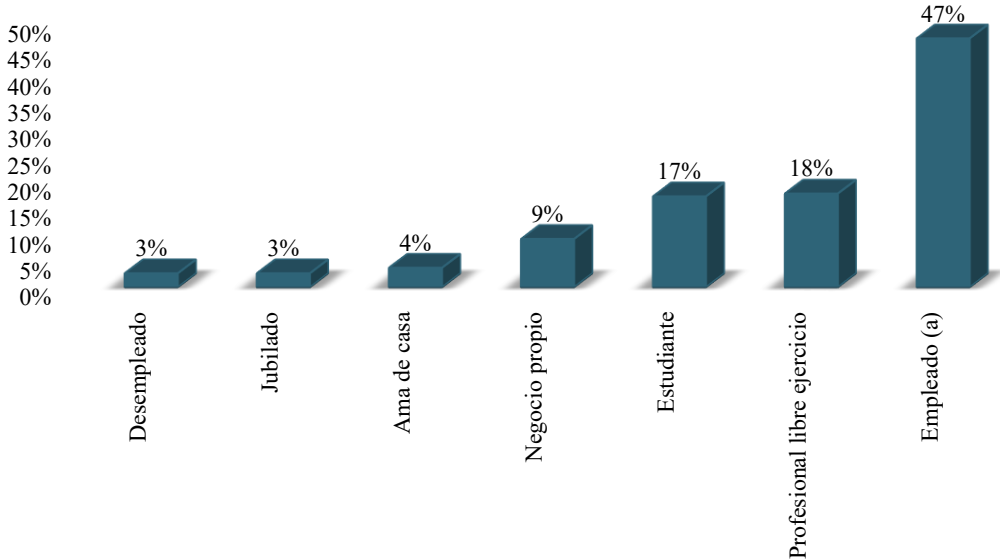


Figura 13 Ocupación de las personas entrevistadas

La mayor cantidad de personas encuestadas residen en Soyapango con un 23.44%, mientras que los encuestados residentes en Ayutuxtepeque representan un 3.39%. Las personas que residen en los distritos de Soyapango, Apopa, Mejicanos, Ilopango y Ciudad Delgado representan un 72.11% del total de personas encuestadas (Ver Figura 14).

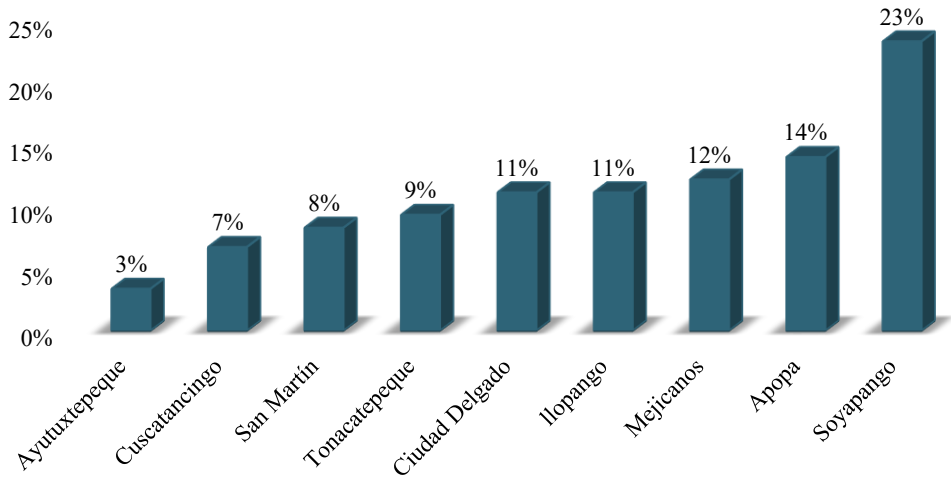


Figura 14 Distrito de residencia de las personas entrevistadas

Los resultados de la encuesta indican que la gran mayoría de los participantes residen en la zona urbana, esta población representa al 92% de los encuestados; mientras que aquellos que residen en el área rural representa sólo un 8% del total de los encuestados (Ver Figura 15).

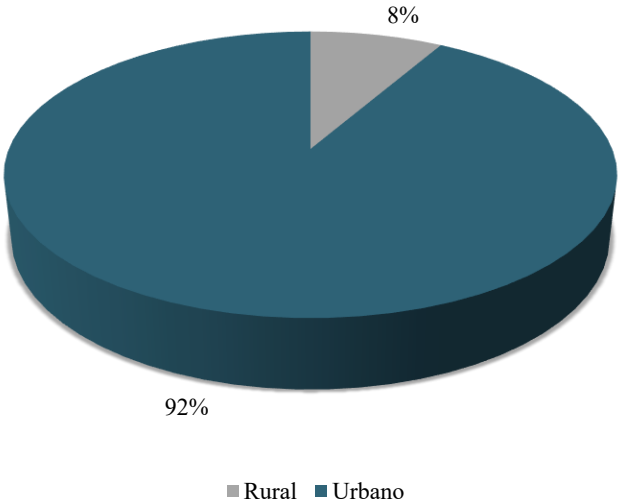


Figura 15 Zona de residencia de las personas entrevistadas

5.2.3. Proveedor de servicios y hábitos de consumo

Los resultados de la encuesta evidencian que el 95% de las personas encuestadas identificó a ANDA como su proveedor de agua potable (véase Figura 16). Este hallazgo resulta especialmente relevante porque coincide con la población directamente vinculada al caso de estudio, lo que refuerza la pertinencia de los datos obtenidos y asegura la coherencia entre el análisis empírico y el contexto investigado.

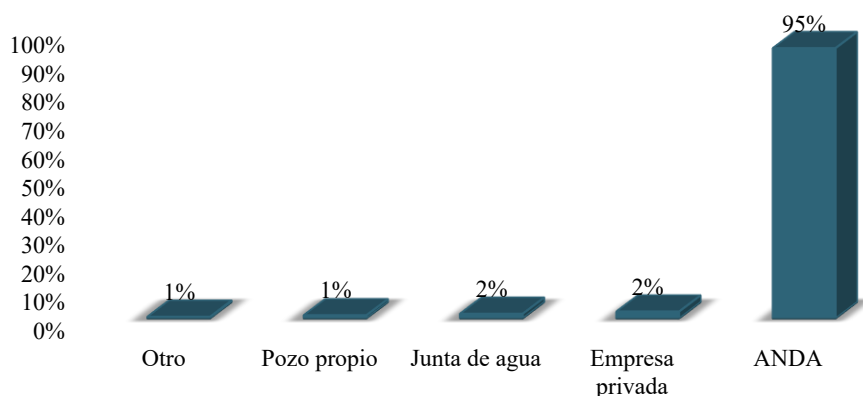


Figura 16 Proveedor de agua de las personas entrevistadas

La encuesta incluyó una pregunta relacionada a hábitos de consumo en beber agua directamente del chorro. Los resultados indican que la minoría (22%) sí tienen dicho hábito, mientras que el 78% manifestó que no ponen en práctica este hábito de consumo (Ver Figura 17)

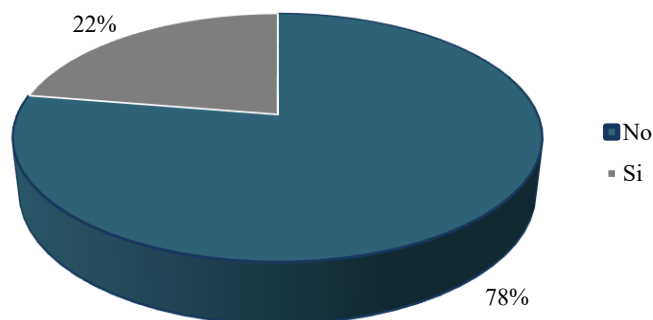


Figura 17 ¿Bebe agua directo del chorro?

Del total de personas que respondieron de manera afirmativa sobre el hábito de consumir agua directamente del chorro, el 71% señalaron que consumían el agua sin realizar ningún tratamiento adicional al realizado por su proveedor de servicio. Por otra parte, el 24% manifestó someter a un proceso de filtrado el agua antes de consumirla y sólo el 5% indicó que hervía el agua para poder consumirla. Los resultados indican que el 29% de la población que consume el agua suministrada por su proveedor podría tener alguna desconfianza en su calidad, lo que los lleva a someter el agua a un tratamiento adicional al de potabilización para poder consumir dicha agua (Ver Figura 18).

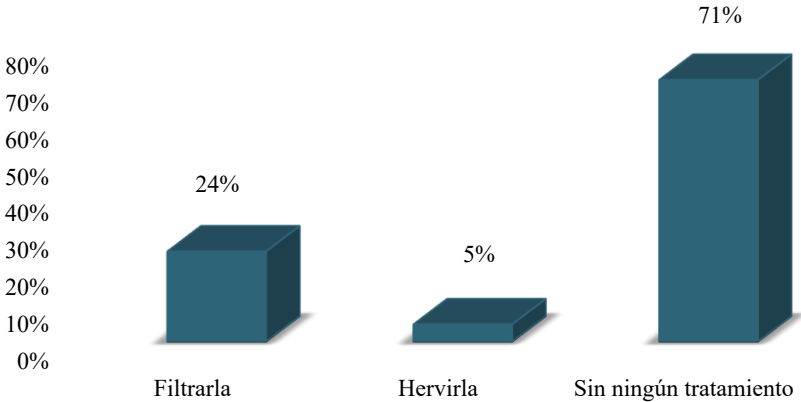


Figura 18 ¿Consume el agua del chorro después de...?

5.2.4. Conocimiento normativo y de los derechos de los consumidores

Los resultados revelan un nivel alarmantemente bajo de conocimiento sobre la normativa relacionada con la calidad del agua. De acuerdo con el artículo 4 letra f) de la Ley de Protección al Consumidor (LPC), constituye un derecho básico de todos los consumidores ser educados e informados en materia de consumo. Partiendo de esta premisa, se formuló una pregunta específica para determinar si la población encuestada conocía la existencia de algún Reglamento Técnico Salvadoreño (RTS) que establezca las condiciones de calidad que debe cumplir el agua destinada al consumo humano. Los datos obtenidos muestran que únicamente el 40% de la población manifestó conocer dicho reglamento, mientras que la mayoría (60%) reveló desconocer su existencia. Este hallazgo refleja una brecha significativa en el acceso a la información y en la formación ciudadana en materia de derechos de consumo, lo cual limita la capacidad de los usuarios para exigir servicios de agua potable que cumplan con los estándares normativos. (Ver Figura 19).

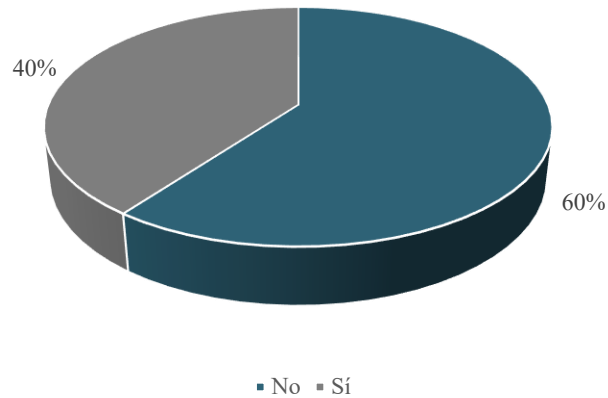


Figura 19 Conocimiento de un Reglamento que establezca las condiciones de calidad del agua para consumo humano

Del total de personas que respondieron haber tenido un reclamo por mala calidad del agua (201), un 54% señala haber denunciado dicho incumplimiento. Por otra parte, el resto de personas que indicaron No (46%) manifestaron no haber presentado ninguna denuncia (Ver Figura 20).

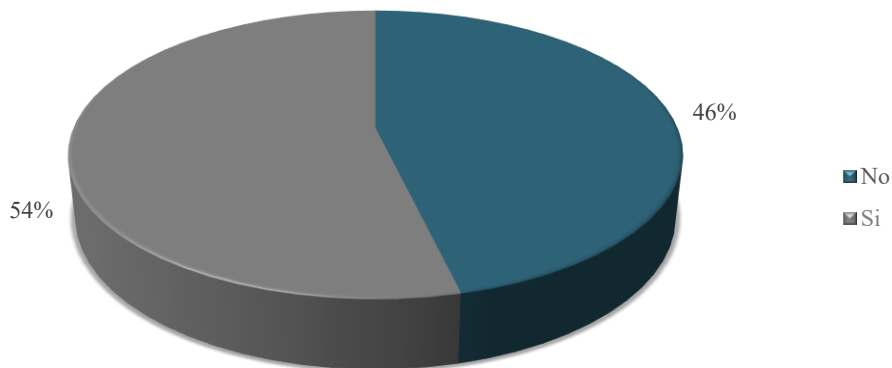


Figura 20 ¿Denunció la mala calidad del agua?

Retomando la opinión de las 93 personas que no denunciaron la mala calidad del agua, el 55% de esta población dice desconocer sobre el órgano administrativo responsable de atender su denuncia, mientras que el 45% afirmó que fue su decisión no interponer dicha denuncia (Ver Figura 21).

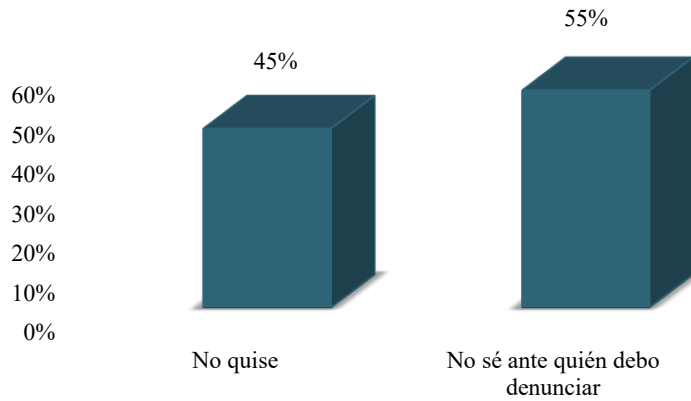


Figura 21 ¿Por qué no denunció la mala calidad del agua?

Considerando lo manifestado por las personas que afirmaron haber denunciado la mala calidad del agua y aquellos que señalaron no haber querido ejercer este derecho, destaca que el 83% de la población en caso de desear iniciar una acción por incumplimiento al RTS 02.13.01:14 lo haría ante una institución que no es competente para atender dicha denuncia, para el caso, el 35% indicó que denunciaría ante ANDA; el 23% señaló que lo haría ante el MINSAL; un 18% se avocaría ante ASA a ejercer su derecho y un 7% lo haría directamente ante su proveedor del servicio. Por otra parte, el 12% señaló que desconocía cuál institución es competente para conocer su denuncia. Finalmente, el 5% de la población ejercería su derecho de forma correcta (Ver Figura 22).

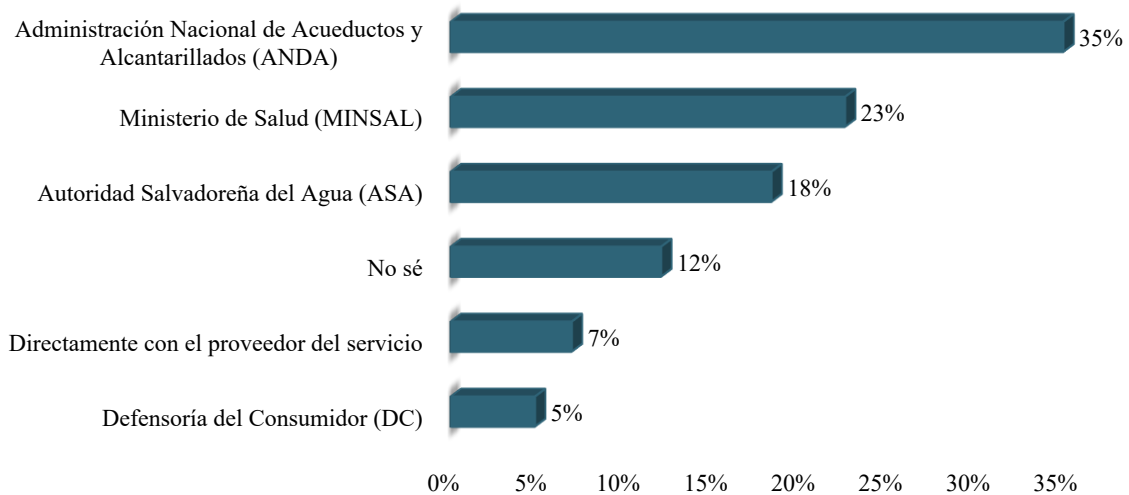


Figura 22 ¿Ante quién se debe denunciar la mala calidad de agua para consumo humano?

Lo anterior evidencia que existe un alto nivel de desconocimiento por parte de la población sobre la competencia que posee la Defensoría del Consumidor como institución capaz de instruir procedimientos administrativos para atender las reclamaciones de los consumidores ante incumplimiento de los requisitos de calidad de agua para consumo humano.

El caso de estudio se basa en la emergencia hídrica de 2020 que afectó a los distritos de Apopa, Ayutuxtepeque, Ciudad Delgado, Cuscatancingo, Ilopango, Mejicanos, San Martín, Soyapango y Tonacatepeque. El análisis de los datos de la encuesta muestra que, aunque esta emergencia es el punto de partida, los problemas subyacentes persisten. Los hallazgos demuestran que la ciudadanía no solo enfrenta problemas de calidad en el agua, sino que también carece de la información y el conocimiento necesario para hacer valer sus derechos como consumidores.

El alto porcentaje de personas que no denuncian debido a la falta de conocimiento sobre la institucionalidad competente, así como la confusión generalizada sobre a quién acudir, evidencia una desconexión entre la normativa y su aplicación práctica (Ver Figura 23).

Lo anterior, resalta la necesidad de una mayor educación y difusión de información sobre los derechos y los mecanismos de denuncia validando el estudio de caso y su enfoque en el abordaje hermenéutico jurídico para interpretar cómo la ciudadanía puede hacer valer su derecho a recibir agua para consumo humano de calidad.



Figura 23 Conocimiento de los ciudadanos sobre institucionalidad

6. Discusión

6.1 Fortalecer el vínculo entre conocimiento y ejercicio del derecho de consumo

La relevancia de evaluar el conocimiento ciudadano sobre la normativa e institucionalidad que regula la calidad del agua para consumo humano es importante para entender que el desconocimiento de los derechos acarrea como consecuencia negativa una desprotección de los mismos.

Es importante destacar que el desconocimiento de las normas no hace que dejen de ser obligatorias en ningún caso, ya que *Ignorantia iuris non excusat*. Dicho principio lo que establece, es que la ignorancia de las leyes no es una excusa para no soportar sus consecuencias (Hierro, 2014).

En ese sentido, la aplicación del principio **nadie puede alegar ignorancia de la ley**, en las relaciones de consumo es aplicable exclusivamente a los proveedores de servicios. Así, los proveedores de servicios deben de ser conscientes que cumplir con la ley en materia de consumo, incluye realizar todas las acciones que sean exigibles para proteger y prevenir un daño a los consumidores, ya que quien no cumple con su obligación con la diligencia de un buen comerciante en negocio propio, acarrea consecuencias para sí mismo.

Lo anterior es así ya que en El Salvador la misma Jurisdicción Contencioso Administrativo ha reconocido la existencia de **asimetría informativa** en las relaciones de consumo (Contencioso Administrativo 305-2010, seis de noviembre de dos mil trece), situación que pone en riesgo a los consumidores (Contencioso Administrativo 00235-19-ST-CORA-CAM, veintidós de marzo de dos mil veintiuno).

Respecto a la asimetría informativa, esta se refiere al hecho de que proveedores y consumidores no cuentan con la misma información en el mercado sobre los bienes o servicios objeto de la relación de consumo (Bae y Kang, 2022; Sudanto *et al.*, 2022). La información constituye un privilegio a favor del proveedor, quien conoce todos los datos relevantes vinculados al servicio que presta, como los límites permisibles de los parámetros microbiológicos, físicos, químicos y radiológicos que debe cumplir el agua para el consumo humano, al formar parte de la dinámica material del mercado. Por el contrario, el consumidor carece de ese conocimiento técnico, lo que lo coloca en una situación de desventaja frente al proveedor.

En este sentido, una consecuencia nociva en el ámbito del derecho de consumo es que la asimetría informativa permite la selección u ocultamiento de información en perjuicio del consumidor, lo que justifica la intervención y tutela del Estado (Sudanto *et al.*, 2022). Esta situación genera un

escenario de vulnerabilidad para los consumidores, quienes, al desconocer información esencial, pueden tomar decisiones que resulten perjudiciales para sí mismos (Arrieta Flórez *et al.*, 2018).

De esta manera, la vulnerabilidad de los consumidores en las relaciones de consumo se reconoce tanto normativa como jurisprudencialmente. En particular, dos factores inciden de manera directa en la aparición de posibles vulneraciones en sus decisiones: la información y la educación (Bashir *et al.*, 2023).

Es necesario entender que una deficiente información y una precaria educación pueden generar efectos adversos en la protección de los derechos al crear condiciones de vulnerabilidad que agudizan la afectación de los derechos del consumidor y aumentan, en algunos casos, las oportunidades de que proveedores puedan tomar ventaja ante el desconocimiento de estos derechos. Así, el suministro de información al consumidor le sitúa en las condiciones más ventajosas para poder ejercer todos sus derechos.

Por otra parte, con relación al segundo derecho mencionado, la educación guarda relación con la formación del consumidor, ya que las disposiciones sobre la educación de los consumidores están orientadas a favorecer la consciencia de los propios derechos y, por tanto, las actividades educativas no pueden limitarse a la promoción, sino que han de difundir el conocimiento sobre la prestación de servicios tal y como lo indica Bashir *et al.* (2023).

Educar a los consumidores, implica un esfuerzo por parte de las instituciones para informar al consumidor; además formar y robustecer su capacidad de elección y la autoconsciencia de sus propios derechos (Mazlan *et al.*, 2014).

Los argumentos anteriormente expuestos constituyen precisiones necesarias para el análisis de los hallazgos encontrados en esta investigación puesto que, desde una perspectiva de derechos, la nula o escasa información y educación incide en la protección efectiva de los derechos del consumidor. Esto permite retomar la pregunta planteada ¿conoce el consumidor sobre la normativa e institucionalidad que regula y protege la calidad del agua para consumo humano?

De acuerdo con los resultados de la encuesta, se ve reflejada la mayor participación del sector femenino con un 64.58% (Ver Figura 9). En este punto es válido destacar que la inclusión de las mujeres en los temas de "género y agua" es un desafío en el cual se ha avanzado con éxito en los últimos años y que ha sido un tema recurrente en varias cumbres mundiales, entre las que destacan la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible (1992), en la cual se reconoció que la mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua. Lo anterior, coincide con lo manifestado por el Gobierno de México (2016), quien señaló que las mujeres destacan como las principales gestoras del agua en sus hogares, ya que

culturalmente, son las mujeres las que participan en el proceso de recolección, uso y administración del agua en sus hogares como parte de las responsabilidades del trabajo doméstico.

Además, el 65.1% de los encuestados posee estudios superiores, lo que podría ser consecuencia del método de muestreo utilizado (bola de nieve), el cual suele generar sesgos, ya que los primeros participantes tienden a compartir el enlace de la encuesta con personas de entornos similares en cuanto a intereses o nivel educativo, lo que limita la representatividad de la muestra (Babaoğul *et al.*, 2011). Este sesgo metodológico debe considerarse al analizar la relación entre nivel educativo y conocimiento de la normativa.

De hecho, se observa que, a pesar de que la mayoría cuenta con formación superior, un 60% manifestó desconocer la existencia del Reglamento Técnico Salvadoreño RTS 13.02.01:14 sobre calidad del agua para consumo humano (ver Figura 19). Esto evidencia que el nivel educativo por sí solo no garantiza un mayor conocimiento normativo, lo que abre la necesidad de analizar diferencias entre subgrupos de edad y formación para identificar en qué segmentos se concentra la falta de información.

Por otro lado, un 52% de los consumidores indicó haber experimentado situaciones que motivaron un reclamo por deficiencias en la calidad del agua potable (ver Figura 8). Este hallazgo sugiere que el conocimiento práctico que poseen ciertos grupos de la población se basa en criterios organolépticos (olor, sabor, color), lo cual no necesariamente refleja la realidad técnica ni el cumplimiento normativo, sino una percepción subjetiva (Claassen *et al.*, 2021).

Al contrastar con el 48% que no reportó inconvenientes, se advierte que esta diferencia podría estar vinculada a factores como la ubicación geográfica de los encuestados, el nivel socioeconómico o la calidad diferencial del servicio de agua potable según barrios o comunidades. Estos resultados demandan un análisis más detallado para establecer si existen brechas significativas en función de la edad, el nivel educativo o la pertenencia a grupos sociales vulnerables, pues lo que a simple vista aparece como un dato porcentual general puede reflejar desigualdades estructurales en el acceso y en la percepción de la calidad del agua (Mazlan *et al.*, 2014)

Lo anterior evidencia un alto porcentaje de consumidores que desconocen la normativa e institucionalidad que regula la calidad del agua para consumo humano, situación que refleja una brecha significativa en el acceso a la información. Esta falta de conocimiento y educación en materia de derechos de los consumidores puede tener consecuencias importantes, pues limita la capacidad de la población no solo para identificar vulneraciones, sino también para ejercer mecanismos de reclamo y defensa, tal como lo señalan Bashir *et al.* (2023).

Cuando los consumidores carecen de información adecuada, pueden enfrentarse a situaciones

desfavorables, como la ocurrida en enero de 2020 en algunos distritos del Área Metropolitana de San Salvador, ya que los consumidores no solo se encontraban expuestos a consumir agua contaminada, sino que también fueron expuestos a una interrupción prolongada del suministro, situación que puede generar frustración y una percepción de desprotección por parte de los consumidores, quienes consideran que sus derechos no se encuentran efectivamente garantizados y que las instituciones competentes no logran ofrecer una solución adecuada a la problemática. Esto también ocurre en países desarrollados como Los Estados Unidos de América, donde se ha documentado problemas de calidad de agua desiguales dando lugar a injusticias ambientales (Bae y Kang, 2022).

La educación de los consumidores sobre la calidad de agua para consumo humano debe incluir cómo evaluar la calidad del agua. Esto puede implicar conocer los parámetros de seguridad, la importancia de la cloración y la detección de posibles contaminantes (Claassen *et al.*, 2021).

La falta de información y educación sobre los derechos de los consumidores puede tener consecuencias significativas, al desconocer un derecho no es posible ejercerlo (Leczykiewicz y Weatherill, 2018), tal como ocurrió durante la emergencia hídrica ocurrida en la planta potabilizadora Las Pavas en enero de 2020, durante los primeros días de la emergencia los afectados, a través de redes sociales, se limitaron a manifestaron su insatisfacción por la calidad del agua suministrada, pero no accionaron ningún mecanismo legal tendiente a restablecer algún derecho vulnerado debido a la contaminación del agua potable.

Esto se evidencia con el alto nivel de desconocimiento sobre la normativa e institucionalidad que regula la calidad del agua para consumo humano, similar a la falta de información de ciudadanos europeos documentada por Benöhr (2023). Lo anterior a pesar que a través de la resolución A/RES/64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010) se reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, esto implica, entre otras cosas, que las personas tienen derecho a recibir agua salubre y de calidad aceptable para su uso personal o doméstico.

Esto lleva a establecer que los consumidores deben conocer, en primer lugar, sus derechos en relación con el agua para consumo humano (Bae y Kang, 2022); y segundo, ante quién y cómo ejercerlos. Lo anterior es posible por medio de programas de formación o capacitación continua de los consumidores, de forma individual o por medio de formación en los programas educativos oficiales, así como por las asociaciones de consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil tal y como concluye Mazlan *et al.* (2014) para Malasia. También es indispensable que se realice la difusión de la información vinculada a la calidad de agua para consumo humano a través de los medios de comunicación para empoderar a los consumidores en la defensa de sus derechos.

La responsabilidad de difundir información relevante sobre la calidad del agua para consumo humano recae directamente en la Defensoría del Consumidor, conforme a su mandato legal. En términos concretos, el artículo 58, literal e) de la LPC (2005) dispone que la Defensoría debe promover la educación y la formación permanente de los consumidores, realizando actividades de información, organización y orientación en materia de consumo. Esta atribución faculta a la institución para diseñar y ejecutar campañas informativas, incluso mediante medios de comunicación, con el fin de empoderar a los consumidores en la defensa de sus derechos y en la exigencia de servicios de calidad.

6.2 Competencia institucional respecto al derecho de consumo de servicios de abastecimiento de agua potable

Si bien, según lo dispuesto en los artículos 63 del CS y 8.1 del RTS 13.02.01:14, la **vigilancia y verificación del cumplimiento de la calidad de agua para consumo humano corresponde al MINSAL, la aplicación de las correspondientes sanciones por el incumplimiento de dicho reglamento no le compete a esta institución.** Y es que los incumplimientos al reglamento técnico no pueden ser sometidos al conocimiento del Ministerio de Salud, ya que el CS no describe como infracción —conducta contraria al ordenamiento jurídico— el incumplimiento de los parámetros de calidad de agua para consumo humano.

En el caso de la ASA, es válido señalar que el artículo 3 de la LGRH establece que el ámbito de aplicación de la presente Ley incluye todas las aguas continentales, insulares, estuarinas, marinas, subterráneas y atmosféricas, cualquiera que sea su ubicación dentro del territorio nacional, independientemente de su estado físico, calidad o condición natural, todo de conformidad al artículo 84 de la Cn.

Respecto a la calidad natural del agua, es necesario resaltar que:

Sin la acción humana, la calidad del agua vendría determinada fundamentalmente por la erosión del substrato mineral, los procesos atmosféricos de evapotranspiración y sedimentación de lodos y sales, la lixiviación natural de la materia orgánica y los nutrientes del suelo por los factores hidrológicos, y los procesos biológicos en el medio acuático que pueden alterar la composición física y química del agua (Congreso Nacional de Chile, 2016).

En relación a la condición natural, debemos de entenderla como la capacidad del agua para permitir el desarrollo de la vida acuática y aptitud para diferentes usos (Ministerio de Medio Ambiente y

Recursos Naturales, 2017a).

Con base en lo anterior, es válido señalar que el agua a la que hace referencia el artículo 3 de la LGRH, es el agua cruda, es decir aquella agua que no ha recibido ningún tratamiento; y que se encuentra en fuentes o reservas naturales de aguas superficiales o subterránea (Zarza, 2019).

También es importante destacar que, además de la imposición de la sanción, por haberse cometido alguna de las infracciones contenidas en la LGRH, es válido ordenar al infractor la restitución, reparación o restauración del daño causado al recurso hídrico.

Por lo que, es posible concluir que la **competencia contenida en la LGRH**, está dirigida a la protección del medio ambiente como bien jurídico, se sustenta en la necesidad de preservar por parte del Estado el equilibrio ecológico para alcanzar un nivel de calidad de vida y desarrollo humano.

En este punto es válido recordar que el artículo 8.2 del RTS 13.02.01:14 establece que, para la aplicación de sanciones relativas al incumplimiento del mismo este reglamento técnico, se sujetará a la legislación vigente.

En consonancia con lo anterior, el artículo 58 letra j) de la LPC, prescribe que una de las competencias de la DC es la de 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.

También el inciso segundo del artículo 40 de la LPC establece, entre otras, que comete infracción a las disposiciones de la presente ley, el proveedor que en la prestación de un servicio causa menoscabo al consumidor, debido a fallas o deficiencias en la calidad, del respectivo servicio.

Además, conforme a lo establecido en los artículos 79 y 83 de la LPC, para el cumplimiento de su potestad sancionadora, la Defensoría contará con un Tribunal Sancionador, a quien le compete instruir el procedimiento sancionador, imponer sanciones por incumplimientos a la LPC y ordenar al infractor la reposición de la situación alterada por la comisión de infracciones a la ley.

Conforme a lo anterior, es posible concluir que **la institución encargada de sancionar los incumplimientos al RTS 13.02.01:14 es la Defensoría del Consumidor.**

Una vez determinada la competencia institucional para ejercer la protección de la calidad de agua para consumo humano es necesario resaltar que el conocimiento sobre la normativa e institucionalidad que regula la calidad del agua para consumo humano, nos permite exigir que los proveedores respondan por sus incumplimientos a la LPC y al RTS 13.02.01:14 y tomar medidas que permitan que se realice la reparación de daños y perjuicios sufridos por deficiencia o mala calidad del agua para consumo humano.

En suma, el hecho que los ciudadanos posean el conocimiento sobre la normativa e institucionalidad que regula la calidad del agua para consumo humano permite el surgimiento o el fortalecimiento de capacidades jurídicas que hacen posible que el consumidor pueda identificar casos de vulneración de sus derechos; así como, reaccionar adecuada y oportunamente para su defensa (Arrieta Flórez *et al.*, 2018).

6.3 Mecanismos de denuncia por incumplimientos al RTS 13.02.01:14 y la prestación de servicios de agua

Respecto a los procesos que permiten el acceso a la justicia y tutela de derechos en materia de protección al consumidor y calidad del agua para consumo humano podemos mencionar:

1. Denuncia personal: Reclamo por una infracción a la Ley de Protección al Consumidor, que afecta sólo a la persona denunciante.
2. Denuncia por intereses colectivos: Son acciones que se promueven en defensa de derechos comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, ligados con un proveedor por un vínculo contractual (artículo 53 LPC) tal es el caso presentado por Barrientos Camus (2011).

Sobre lo anterior es válido señalar que los efectos de una denuncia personal y una por intereses colectivos son diferentes. En el primer caso, los efectos *inter partes* únicamente generan derechos y obligaciones respecto de las partes procesales vinculadas directamente al objeto del proceso; permite una pretensión procesal basada en un interés directo y una afectación personal a los derechos subjetivos (Álvarez *et al.*, 2023). En cambio, en el caso de los intereses colectivos se genera un pronunciamiento de carácter general y obligatorio —*efecto erga omnes*—, el cual produce consecuencias jurídicas para todos los consumidores, incluidos aquellos que no interpongan una denuncia, ya que se presume la afectación de un derecho de incidencia colectiva (Cassagne, 2009).

Otro beneficio de la denuncia colectiva es que se elimina la tramitación de múltiples denuncias basadas en los mismos hechos e idéntica fundamentación jurídica, cuya tramitación podría provocar inseguridad jurídica a los consumidores debido a que se emitan resoluciones contradictorias.

En este sentido, es importante aclarar que el incumplimiento al RTS 13.02.01:14 puede dar lugar tanto a una acción individual como colectiva. En el primer caso, un solo consumidor afectado tiene legitimación activa para interponer la denuncia respectiva ante la DC, conforme al artículo 43

literal f) de la LPC, ejerciendo así su derecho de defensa como usuario del servicio. Sin embargo, también se debe destacar que una acción colectiva puede ser promovida de oficio, a solicitud de la Presidencia de la DC, aun sin denuncia previa de un consumidor en particular, cuando el hecho reviste interés general y afecta a una colectividad de usuarios.

Según el artículo 143 inciso tercero de la LPC, cuando se trate de intereses colectivos es una facultad de la presidencia de la DC promover el correspondiente procedimiento sancionatorio con la presentación de una denuncia.

La capacidad que la LPC otorga a la Presidencia de la DC incluye la protección de los intereses tanto personales como colectivos de los consumidores; en este último caso pueden ser colectivos, difusos o individuales pero similares. Es una clase de capacidad por la cual la DC puede actuar por su propia iniciativa, es decir, sin necesidad de una solicitud de los consumidores.

También es válido aclarar que si bien la LPA —artículo 64 numeral 1— regula la posibilidad que un procedimiento sancionatorio pueda iniciarse a petición razonada de otro organismo o funcionario, la representación de los consumidores ante las instancias administrativas y judiciales ha sido conferida exclusivamente a la Presidencia de la DC —artículo 58 letra i) de la LPC—.

Por lo que, en caso que un organismo diferente a la DC tenga conocimiento de un posible incumplimiento al RTS 13.02.01:14 en relación al artículo 43 letra f) de la LPC, conforme a lo establecido en el artículo 64 numeral 1 de la LPA, se deberá informar a la Presidencia de la DC para que esta solicite el inicio del procedimiento sancionatorio. Ahora bien, dicho procedimiento puede originarse tanto a partir de una denuncia individual presentada por un consumidor afectado, como de una acción colectiva promovida de oficio por la Presidencia de la DC, o bien de comunicaciones de otras instituciones competentes.

En ese marco, debe recordarse que la práctica de inspecciones no se produce de manera discrecional, sino que deriva de una facultad habilitante prevista en la ley. Específicamente, el artículo 63 del CS y el artículo 8.1 del RTS 13.02.01:14 establecen que corresponde al MINSAL realizar inspecciones periódicas para determinar la potabilidad del agua destinada para consumo humano. Dichas inspecciones pueden responder a controles programados de carácter preventivo o pueden activarse como consecuencia de una denuncia o de un aviso formal sobre incumplimientos, constituyendo así el mecanismo técnico que respalda el inicio de los procedimientos sancionatorios.

Es importante mencionar que la inspección es una actividad relacionada con el control administrativo que se realiza para verificar el cumplimiento de la ley por parte de los administrados en la materia correspondiente, su propósito es obtener información a través del reconocimiento y

verificación, por observación directa de la realidad que se examina; su función principal es informar al organismo competente sobre la existencia de hechos irregulares y se convierte en un elemento clave para aclarar estos casos y, será una *prueba iuris tantum*, es decir, supone la existencia de un hecho para la imposición de una sanción, dado que por su naturaleza las inspecciones realizadas por la Administración Pública, en el ejercicio de sus poderes legales, se presumen veraces (Contencioso Administrativo 139-2017, doce de octubre de dos mil veinte).

En ese sentido, respetando las competencias conferidas a cada una de las instituciones involucradas en velar por el cumplimiento de la calidad de agua para consumo humano, el MINSAL y la DC deberían de trabajar en un plan de inspección conjunto que permita identificar posibles incumplimientos a los parámetros físico químicos de la calidad de agua para consumo humano.

Por lo que en caso de establecer la existencia de algún incumplimiento al RTS 13.02.01:14, con base en lo establecido en los artículos 58 letra i), 143 inciso tercero, 155 y 156 de la LPC; artículo 64 numeral 1 de la LPA y el artículo 8.2 del RTS 13.02.01:14, el MINSAL debería de informar a la Presidencia de la DC de los hallazgos y solicitar que ésta presente la correspondiente denuncia ante el Tribunal Sancionador por el posible cometimiento de la infracción tipificada en el artículo 43 letra f) de la LPC, **el acta de inspección que al efecto emita el MINSAL constituiría prueba de los incumplimientos a la LPC.**

Con base en la Jurisprudencia pronunciada por el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo (Contencioso Administrativo 00010-18-ST-COPA-2CO, doce de junio del año dos mil dieciocho), podría considerarse una única inspección como suficiente para iniciar un procedimiento sancionatorio, incluso si el RTS establece una periodicidad de muestreo y un incumplimiento del promedio.

La sentencia 00010-18-ST-COPA-2CO se enfoca en la acción de “ofrecer” un bien que no cumpla con la norma técnica, no en la habitualidad del incumplimiento. Por lo tanto, un solo evento donde el agua esté fuera de norma podría ser suficiente para iniciar una denuncia.

Aunque el RTS establece la periodicidad y el incumplimiento de promedios para garantizar la calidad a largo plazo (artículos 6.2.4 y 6.2.5), una muestra puntual que esté fuera de la norma puede valorarse de la siguiente manera:

1. Fundamento de la infracción: la infracción se basa en el artículo 43 letra f) de la LPC, que sanciona el hecho de comercializar servicios que “no cumplan las normas técnicas vigentes”. No se especifica que el incumplimiento deba ser continuo o que el promedio deba estar fuera de norma. Un solo momento en que el agua no es apta para el consumo ya constituye una vulneración a la norma.

Sin embargo, debe considerarse que la propia norma técnica incorpora la periodicidad de las mediciones como un elemento integrante y obligatorio de su cumplimiento. En consecuencia, la omisión en la frecuencia de monitoreo prevista en el RTS constituye también un incumplimiento sancionable, ya que priva a los consumidores de la garantía de control regular de la calidad del agua para consumo humano

2. Principio de precaución: el derecho del consumidor a la salud y a la seguridad es un principio fundamental. Un resultado fuera de norma es una muestra puntual representa un riesgo potencial para la salud, lo que justificaría una intervención inmediata por parte de la autoridad, tal y como lo establecen los artículos 5.2.3, 6.1.4 y 6.1.5 del RTS 13.02.01:14.

3. Posibilidad de agravante: el hecho de que el promedio esté dentro de la norma podría ser un factor atenuante, pero no necesariamente elimina la infracción. Podría argumentarse que el proveedor no garantizó la calidad del agua en ese momento específico, lo cual sigue siendo constitutivo de infracción.

Según la SCA (Contencioso Administrativo 89-2010, veintiséis de abril de dos mil trece), el simple incumplimiento de requisitos obligatorios en el etiquetado de productos —como omitir la fecha de vencimiento— constituye infracción grave, independientemente de si se verifica un promedio de cumplimiento en otros lotes comerciales o muestras. La infracción se configura por ese hecho puntual, sin importar si el proveedor cumple en general con la normativa.

Una muestra puntual que esté fuera de norma puede ser suficiente para iniciar una denuncia. Si bien el promedio puede ser considerado en el proceso, la infracción se configura con el simple hecho de que en un momento dado el agua no cumplió con los parámetros obligatorios del RTS 13.02.01:14. La valoración final dependerá de la discrecionalidad del Tribunal y de las circunstancias específicas del caso.

La discrecionalidad del Tribunal Sancionador es reglada y está constreñida por el principio de proporcionalidad: la sanción debe guardar adecuación con la gravedad del hecho y estar motivadamente soportada en los criterios legales, evitando la arbitrariedad. Así lo ha destacado la SCA al exigir que la autoridad explicita las razones fácticas y jurídicas que conducen a la graduación de la multa (Contencioso Administrativo 142-2011, diecinueve de marzo del año dos mil catorce).

Conforme al artículo 49 LPC (2005), la dosimetría atiende —entre otros— al impacto en los derechos del consumidor, la naturaleza del perjuicio o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio, las circunstancias en que se comete la infracción, la intencionalidad y el tamaño de la empresa. Bajo estos parámetros, la cantidad y proporción de muestras fuera de norma,

su frecuencia temporal y alcance poblacional son elementos objetivamente relevantes: si el incumplimiento es múltiple o sostenido, puede agravar; si fue aislado y prontamente corregido, puede atenuar—incluso la reparación previa del daño puede valorarse como atenuante, artículo 48 inciso final—(Ley de Protección al Consumidor, 2005).

Aun cuando el promedio de mediciones cumpla, un resultado puntual que exceda los parámetros obligatorios configura la infracción —la ilicitud nace del incumplimiento concreto del estándar técnico en un momento dado—, sin perjuicio de que la graduación considere la extensión del incumplimiento. Este razonamiento ha sido reconocido por la SCA (Contencioso Administrativo 89-2010, veintiséis de abril de dos mil trece) en materia de alimentos y etiquetado: la omisión de un dato obligatorio —por ejemplo, fecha de vencimiento— constituye infracción por ese hecho específico, con independencia de que otros lotes o productos cumplan.

Finalmente, debe aclararse que la declaratoria de inconstitucionalidad del criterio de reincidencia (Inconstitucionalidad 9-2021, veinticinco de abril de dos mil veintidós) no significa que el proveedor que incumpla de manera reiterada quede exento de sanciones. Lo que la SCn. prohibió fue que se le imponga una sanción más grave únicamente por el hecho de haber sido sancionado con anterioridad, ya que ello vulnera la prohibición de múltiple persecución. Sin embargo, cada nuevo incumplimiento constituye una infracción autónoma y plenamente sancionable conforme al artículo 49 de la LPC y al RTS 13.02.01:14, más aún cuando dichos incumplimientos afectan bienes jurídicos superiores como la vida y la salud de las personas.

En consecuencia, el proveedor puede ser sancionado tantas veces como incurra en faltas, lo que se ha eliminado es el uso del antecedente de sanciones previas como factor agravante en la dosimetría, pero no la potestad de la administración de sancionar nuevamente.

En suma, de acuerdo con la jurisprudencia de la SCA (Contencioso Administrativo 142-2011, diecinueve de marzo del año dos mil catorce) la cantidad de muestras no conformes integra las categorías de impacto y circunstancias del artículo 49 LPC y, por ende, debe ser analizada explícitamente para atenuar o agravar la multa; el Tribunal conserva discrecionalidad motivada, no arbitrariedad.

En ese sentido, la realización de inspecciones de oficio y la toma de muestra de manera irreplicable son cruciales para documentar y sancionar los incumplimientos. La evidencia de un solo evento fuera de norma es suficiente para probar la infracción incluso si el promedio anual de la empresa cumple con los estándares.

Por lo anterior, es necesario echar a andar un plan de inspecciones en conjunto y actuar de oficio en los casos de incumplimiento en la prestación del servicio de agua potable al suministrar agua

que no cumpla con los parámetros físico químicos establecidos en el RTS 13.02.01:14, ya que en aquellos casos de un único evento, si se espera la denuncia de los consumidores cabe la posibilidad que se pierda la evidencia de dicho incumplimiento, ya sea porque las muestras no fueron tomadas o custodiadas de la debida forma o porque simplemente no se tomaron muestras, perdiéndose así la posibilidad de realizar una inspección, diligencia en la que no se podrán volver a producir las circunstancias de tiempo, lugar, forma y modo en que se encontraba las condiciones del agua para consumo humano; siendo, por tanto, una actuación irrepetible.

En cambio, las diligencias realizadas de oficio, documentadas a través de acta de inspección y los correspondientes dictámenes técnicos, si consignan las circunstancias de tiempo, lugar, forma y modo sobre la calidad de agua para consumo humano y si es suministrada a los consumidores cumpliendo con los límites permitidos respecto a sus parámetros físicoquímicos, en caso de determinar incumplimientos a la normativa, con dicha evidencia se tendría por cierto la infracción, salvo que el proveedor del servicio pruebe lo contrario.

En este caso, según la SCA (Contencioso Administrativo 397-2011, veintiocho de julio de dos mil veintiuno) la forma adecuada de desvirtuar la validez de la prueba no consiste en presentar una contra muestra obtenida en otro momento, ya que la diligencia de inspección y toma de muestras constituye un acto administrativo irrepetible: las condiciones de tiempo, lugar, forma y modo no pueden reproducirse en idénticas circunstancias. Por tanto, una muestra posterior con resultados favorables al proveedor no descarta ni invalida la obtenida por la autoridad de consumo o de salud. El cauce procesal idóneo para controvertir la validez de una prueba no consiste en presentar contra muestras obtenidas en momentos posteriores, sino en cuestionar la legalidad o la fiabilidad del procedimiento de toma y análisis de la muestra original.

Como señala Campos (2002), dicho cuestionamiento puede articularse a través de: (i) la alegación de errores metodológicos en la recolección, tales como deficiencias en la cadena de custodia, preservación o transporte de la muestra; (ii) la impugnación de la competencia técnica o capacitación de los inspectores encargados de la diligencia; o (iii) la objeción a la idoneidad, acreditación o imparcialidad del laboratorio responsable del análisis.

De acuerdo con Tirado Barrera (2021), la carga del proveedor no radica en “probar lo contrario” mediante la presentación de una nueva muestra, sino en debilitar la fuerza probatoria del acta de inspección y de los dictámenes técnicos que respaldan la actuación administrativa. En otras palabras, la forma procesal adecuada consiste en desvirtuar dichas actuaciones demostrando su irregularidad o invalidez formal.

6.4 Medidas cautelares en la protección de los derechos de los consumidores

La potestad cautelar, un pilar del Derecho Administrativo Sancionador y del Derecho de Consumo, encuentra su justificación más imperiosa cuando los derechos en riesgo son de naturaleza fundamental, como la salud y el acceso a servicios esenciales (García-Díaz, 2022).

En el marco de esta investigación, el énfasis recae en la protección de los consumidores ante fallas en la entrega de agua con calidad para consumo humano. En ese sentido, la medida cautelar no solo debe buscar detener la práctica lesiva (*periculum in mora*), sino también proporcionar una solución inmediata que prevenga un daño antijurídico inminente derivado de un suministro deficiente (Priori Posada, 2005).

Una propuesta de medida cautelar innovadora y de alto impacto social, aplicable en casos de interrupción del servicio o, crucialmente, cuando se documenten deficiencias en la calidad del agua suministrada, consiste en la orden de suministro sustituto inmediato y gratuito de calidad certificada.

En ese sentido, se propone que la autoridad administrativa de protección al consumidor decrete, con carácter cautelar, la obligación inmediata e ineludible al proveedor (entidad administradora del servicio) de distribuir agua apta para consumo humano a través de medios alternativos, costeados íntegramente por el proveedor —siguiendo el modelo de suministro en pipas y agua embotellada— (Villarán, 2020).

- i. Distribución de Agua Envasada (Embotellada/Garrafones): para consumo directo, garantizando que el agua sea de calidad certificada y priorizando zonas vulnerables, hogares con población de riesgo y centros de salud y educativos.
- ii. Abastecimiento mediante Camiones Cisterna (Pipas): para cubrir necesidades domésticas básicas de saneamiento e higiene, con la obligación de realizar y documentar la prueba de potabilidad del agua en el punto de entrega.

Esta medida cautelar cumple con el doble objetivo de la tutela administrativa, esencial para el Derecho de Consumo en servicios básicos: garantizar el derecho fundamental a la calidad de vida del consumidor y atenuar el perjuicio económico.

Ante la falla en el suministro de agua con la calidad esperada, el consumidor se ve forzado a incurrir en gastos adicionales y extraordinarios para adquirir agua en el mercado que sí cumpla con los estándares de salubridad. La medida cautelar que ordena el suministro sustituto gratuito y certificado por parte del proveedor revierte este gasto. Al asumir el proveedor el costo de esta solución provisional, se evita la profundización del daño patrimonial que la inacción generaría,

actuando como una medida de contención económica hasta la resolución de fondo.

El Derecho Humano al agua apta para consumo está intrínsecamente ligado a la salud pública (Becerra Ramírez y Salas Benítez, 2016). La provisión de agua de mala calidad o su interrupción constituye un riesgo inminente. La medida cautelar de suministro sustituto garantiza de forma provisional y urgente el acceso al líquido vital con la calidad requerida por el RTS 13.02.01:14, previniendo la propagación de enfermedades hídricas, salvaguardando la salud y la seguridad de la población afectada.

Es crucial que esta medida se mantenga mientras se tramita el procedimiento sancionatorio en su totalidad o, lo que es más relevante, mientras el responsable de la amenaza de deterioro o del deterioro no elimine sus causas y restablezca el servicio en condiciones de calidad certificada (Villacreses Valle, 2022). Esta característica asegura la instrumentalidad de la cautela, garantizando que el proveedor no eluda su responsabilidad y se vea obligado a ejecutar las correcciones estructurales necesarias para cumplir con los estándares que exige la protección al consumidor.

6.5 La emergencia hídrica de 2020 en San Salvador desde el derecho de consumo

6.5.1 Contexto de la emergencia hídrica de enero 2020

En el caso de la emergencia hídrica de 2020, según los reportes del Boletín Epidemiológico (Ministerio de Salud Dirección de Vigilancia Sanitaria, 2020), durante el mes de enero de 2020, dicho fenómeno no causó afectación en la salud de la población afectada.

No obstante, los hechos recabados para plantear el estudio de caso, indican que era posible atribuirle a la proveedora la presunta comisión de la infracción establecida en el artículo 43 letra f) de la LPC, consistente en comercializar servicios que no cumplan las normas técnicas vigentes. Aunque a la fecha de elaboración de este estudio, el caso prescribió el día 26/01/2023, como se documentó anteriormente, se realiza en adelante el abordaje jurídico como un ejercicio en el que se destaca fortalezas, debilidades y formas válidas de proceder ante las mismas para que el derecho de los consumidores se haga valer.

6.5.2 Conceptos jurídicos relevantes: comercialización y servicio

El término “comercializar” a que hace referencia el artículo en comento, puede entenderse como el hecho de dar a un producto condiciones y vías de distribución para su venta (Real Academia Española, 2023a).

Por otra parte, el vocablo “servicio”, debe ser entendido como aquella actividad destinada a satisfacer necesidades de la colectividad (Real Academia Española, 2024).

6.5.3 La tipificación de la infracción en la LPC y su relación con normas técnicas

Además, es necesario evidenciar que la parte final del artículo 43 letra f) de la LPC hace referencia a una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato o una prohibición (en este caso contenido en la norma técnica), y otro que establece que el incumplimiento de estas será objeto de sanción. La construcción de la infracción se produce por medio de dos disposiciones: (i) el precepto de la ley secundaria que contiene una obligación concreta desarrollada en una norma técnica que dispone un mandato o prohibición al ente supervisado; y (ii) el precepto legal que dispone la infracción o incumplimiento de esa concreta obligación.

Si bien la labor del aplicador es más compleja, dado que debe interpretar de forma sistemática disposiciones legales e infralegales para estructurar la conducta típica y la sanción, la remisión que realiza el legislador no puede considerarse automáticamente como ilegal. La razón es que no solo el reenvío goza de cobertura legal, sino también la creación de la norma técnica, en atención a la naturaleza de la materia regulada.

Es relevante tomar en consideración que la remisión a normas técnicas se debe limitar a precisar aspectos técnicos y específicos que serían de difícil regulación por medio de la ley, por la dinamicidad que ofrece el sector económico sometido a control y vigilancia. En esa lógica, el legislador salvadoreño ha otorgado a la Defensoría del Consumidor, por medio del Tribunal Sancionador, instruir procedimientos administrativos encaminados a imponer sanciones en caso de incumplimiento de la normativa técnica obligatoria sobre agua para consumo humano. Por tanto, la interpretación que se realice de ciertas obligaciones establecidas en la LPC también debe integrarse de forma sistemática con las normas técnicas obligatorias sobre agua para consumo humano, en el presente caso el RTS 13.02.01:14.

6.5.4 La calidad del agua y los parámetros técnicos aplicables

Si bien la LPC en principio es una ley general —regula un ámbito amplio de sujetos, situaciones o cosas—, ello no impide que en la misma existan disposiciones especiales dirigidas a resolver situaciones particulares. En ese sentido, las normas técnicas obligatorias sobre agua para consumo humano son normas especiales en el caso sometido a conocimiento del Tribunal Sancionador, ya que fueron emitidas para establecer obligaciones y prohibiciones específicas de los proveedores responsables de la prestación del servicio de agua potable —a diferencia de otras disposiciones de dicha ley que tienen carácter general, en cuanto van dirigidas a cualquiera que establezca relaciones con los consumidores—.

En consecuencia, comercializar el servicio de agua para consumo humano, hace referencia al agua resultante después del tratamiento de desinfección y que cumple con los valores de los parámetros microbiológicos, físicos, químicos y radiológicos establecidos en el RTS 13.02.01:14. Agua (Domoñ *et al.*, 2024), distribuida por el sistema de conducción de la proveedora, que puede ser utilizada para todo uso doméstico, incluida la higiene personal y no represente riesgos para la salud. Ahora bien, es necesario establecer que para determinar si un agua cumple con las condiciones de calidad e inocuidad para ser apta para consumo humano, es necesario realizar mediciones de sus características físicas, químicas, microbiológicas y radiológicas, lo anterior según lo establecido en el artículo 3.11 del RTS 13.02.01:14, por lo que sin dicha medición no es posible determinar que efectivamente se ha cometido la infracción contenida en el artículo 43 letra f) de la LPC.

6.5.5 Cianobacterias y parámetros organolépticos

No obstante, debe subrayarse que la determinación de la concentración de cianobacterias no es un parámetro regulado en el RTS 13.02.01:14 (2018), sí se encuentra contemplado en las Guías para la calidad del agua de consumo humano (Organización Mundial de la Salud, 2022). Estas directrices establecen que la presencia de floraciones de cianobacterias y sus toxinas, como la microcistina-LR, representan un riesgo significativo para la salud pública y recomiendan un monitoreo específico de estos parámetros, incluso cuando no estén regulados en la normativa nacional (Chorus y Welker, 2021).

Sin embargo, aunque el RTS 13.02.01:14 no regule la presencia de cianobacteria, el reglamento sí proporciona mecanismos indirectos de protección que se activan inmediatamente ante su presencia, específicamente a través de los parámetros organolépticos —color, sabor y olor—.

Una floración masiva de cianobacterias confiere al agua un color que va desde el verde intenso —por la clorofila y ficocianina que contienen— hasta el azul-verdoso o incluso rojizo —dependiendo de la especie y la etapa de crecimiento— (Mehdizadeh Allaf & Peerhossaini, 2022).

El artículo 5.2.2. Tabla 2. Límites máximos permisibles de parámetros físico-químicos para agua de consumo humano, numeral 3 del RTS 13.02.01:14 (2018) establece como límite máximo permitido para el color 15 mg/L —medido en unidades de Escala Platino-Cobalto—. La simple superación de este valor, independientemente de si la causa es tóxica o no, constituye una infracción a la norma técnica y una falla en la calidad del servicio.

En relación al parámetro olor, es necesario resaltar que las cianobacterias producen compuestos orgánicos volátiles como la Geosmina y la 2-metilisoborneol —MIB— durante su metabolismo y, principalmente, cuando mueren y sus células se descomponen. Estos compuestos son extremadamente potentes (Suurnäkki *et al.*, 2015).

El reglamento establece que el olor debe ser aceptable o, en muchos casos, ausente o no objetable. La Geosmina y el MIB son perceptibles para el consumidor incluso a concentraciones extremadamente bajas —partes por billón—, lo que hace que el agua sea inmediatamente objetable y cause rechazo (Jüttner Friedrich & Watson Susan B., 2007). Esta alteración activa el incumplimiento del parámetro olor.

Además, los mismos compuestos químicos que generan el mal olor —Geosmina y MIB— son percibidos por las papilas gustativas, provocando un sabor desagradable —terroso, mohoso, a lodo, o metálico— (Hooper *et al.*, 2025).

Al igual que el olor, el RTS 13.02.01:14 exige un sabor aceptable o la ausencia de sabores extraños. Un sabor terroso o mohoso generado por cianobacterias viola directamente este parámetro de calidad.

En ese sentido, aunque el RTS 13.02.01:14 no enumere a las cianobacterias, la presencia de estas y sus metabolitos genera un incumplimiento técnico directo y comprobable de los parámetros color, olor y sabor. Esto convierte al agua en no apta para consumo humano a los ojos del consumidor y constituye una falla en la calidad del servicio.

Considerando esta situación y el antecedente técnico-científico, procede recomendar que en una futura revisión del RTS 13.02.01:14 se incorpore expresamente la determinación de cianobacterias y sus toxinas como un parámetro de obligatorio cumplimiento. Con ello se armonizaría la

normativa salvadoreña con los estándares internacionales de protección de la salud pública, garantizando un control más eficaz frente a riesgos emergentes en la calidad del agua destinada al consumo humano.

6.5.6 La prueba en materia de calidad del agua

La medición de los parámetros es un requisito indispensable para probar la infracción, ya que la conducta sancionable (incumplir la norma) solo puede demostrarse a través de la evidencia técnica que resulta de esa medición. Sin un informe de laboratorio que demuestre que el agua está fuera de los parámetros del RTS, no se puede argumentar que se ha cometido una infracción.

En ese sentido, también debe tenerse presente que el valor probatorio de dicho informe depende de que la muestra haya sido obtenida conforme a los procedimientos técnicos y normativos que garantizan su validez. Ello implica, entre otros aspectos, la correcta toma, preservación, transporte y análisis de la muestra de agua, siguiendo las metodologías reconocidas por el MINSAL y los estándares del RTS 13.02.01:14. Solo una muestra debidamente levantada y custodiada puede considerarse válida para acreditar la infracción, pues de lo contrario se pondría en riesgo tanto la certeza de la medición como la legalidad del procedimiento sancionador.

Cabe destacar que para la presente investigación, según consulta realizada a la Oficina de Información y Respuesta del MINSAL, para el año 2020 solo fue documentada una denuncia, diferente al caso en estudio (Ministerio de Salud, 2023), por lo que a pesar de contar con la habilitación legal para ejercer las facultades de vigilancia y verificación de cumplimiento del RTS 13.02.01:14, dichas facultades no fueron ejercidas por el MINSAL durante la emergencia hídrica ocurrida en enero 2020.

Sin embargo, es necesario señalar que conforme a lo establecido en el artículo 109 de la LPA, en el mencionado caso de 2020, era posible solicitar colaboración a otros órganos de la administración pública que contaran con el personal especializado para realizar el correspondiente peritaje.

En ese sentido, es válido retomar el esfuerzo realizado por parte del Laboratorio de Toxinas Marinas de la Universidad de El Salvador —en adelante LABTOX UES—, cuyo equipo de investigadores realizó un muestreo de agua cerca de la zona de captación de la planta potabilizadora Las Pavas (Redacción LaGaceta503, 2020).

Al concluir la investigación, el LABTOX UES, recomendó:

“...analizar muestras de agua propiamente de la bocatoma, así como en entradas y salidas de las unidades de tratamiento de la planta, con el fin de monitorear la presencia de cianobacterias

potencialmente tóxicas que puedan generar afectaciones a la salud de la población”(Universidad de El Salvador, 2020).

Con lo anterior, queda claro que LABTOX UES no realizó el muestreo de agua analizando el agua resultante del proceso de potabilización de la proveedora. Tampoco analizó muestras de agua obtenidas de las acometidas más cercanas o lejanas del punto de cloración, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1.1 del RTS 13.02.01:14. En ese sentido, un procedimiento técnicamente adecuado hubiera requerido la toma de muestras directamente en la salida de la planta potabilizadora y en distintos puntos de la red de distribución, garantizando una visión representativa de la calidad del agua realmente suministrada a los usuarios.

Asimismo, se habría podido optar por la recolección de muestras en los grifos de los usuarios, tanto en domicilios ubicados en las zonas más próximas como en aquellas más distantes de la planta de tratamiento, de manera que se evaluara la calidad del agua en condiciones efectivas de consumo humano. Este tipo de muestreo descentralizado resulta especialmente relevante cuando existe riesgo de que el proveedor obstaculice el acceso a sus instalaciones o niegue el ingreso para la toma de muestras en su sistema de tratamiento, conducta que en algunos casos puede derivar en sanciones administrativas por obstrucción, pero que no elimina la necesidad de contar con evidencia científica sobre el agua realmente consumida por la población.

En síntesis, con base en lo establecido en los artículos 316, 318 y 319 del Código Procesal Civil y Mercantil —en adelante CPCM— aunque la prueba aportada por LABTOX UES fue prueba lícita, la misma no puede ser considerada como pertinente ni útil, ya que, en la medición llevada a cabo, no se analizó el agua resultante después del tratamiento de desinfección realizada por la proveedora, la cual corresponde al agua suministrada a la población.

Una estrategia adecuada de investigación debió incluir la recolección de muestras en los puntos de consumo (grifos de los usuarios), que constituyen un acceso legítimo e idóneo para determinar si el servicio prestado cumplía con los parámetros físico-químicos, microbiológicos y radiológicos exigidos por la normativa.

En ese sentido, no se cuenta con prueba científica que permita verificar la posible existencia de incumplimientos del RTS 13.02.01:14, al no contar con las correspondientes mediciones de las características físicas, químicas, microbiológicas y radiológicas del agua suministrada por ANDA entre el 03 al 26 de enero de 2020 a más de 1.5 millones de personas que habitan en el Área Metropolitana de San Salvador (distritos de Apopa, Ayutuxtepeque, Ciudad Delgado, Cuscatancingo, Ilopango, Mejicanos, San Martín, Soyapango y Tonacatepeque).

Por lo anterior, es necesario traer a colación el principio de presunción de inocencia según el cual toda persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente, mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público —artículo 12 de la Cn—. Tal principio, en una íntima vinculación con el derecho de defensa, confiere a aquellos a quienes se les atribuya una infracción, el derecho de que se les considere inocentes mientras no quede demostrada su culpabilidad; e impone a la administración sancionadora la carga de acreditar los hechos constitutivos de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor por medio de la realización de una actividad probatoria de cargo.

Con base en lo anterior, resulta válido resaltar que la Cámara Primera de lo Contencioso Administrativo, ha señalado que, por regla general:

...es la Administración Pública quien debe de probar los hechos constitutivos de la pretensión sancionadora, sin embargo, en los procedimientos punitivos —penales o administrativos— los hechos eximentes, los atenuantes y los extintivos deben ser probados por el imputado que los alegue. Es decir, la Administración se encuentra en la obligación de probar la existencia de la omisión sancionable, más no de la eximente de responsabilidad administrativa (Contencioso Administrativo 00233-19-ST-CORA-CAM, catorce de octubre del año dos mil veinte)

Es decir, en un procedimiento administrativo, para lograr comprobar la existencia de una infracción y obtener un fallo sancionatorio, la prueba debe de ser incorporada por la Administración Pública. Caso contrario se deberá absolver a la denunciada ante la carencia de la prueba de cargo suficiente. Por consiguiente, en el caso de estudio, la **ausencia de prueba** vinculada a la supuesta configuración de la infracción contenida en el artículo 43 letra f) de la LPC, no permitiría sustentar los términos de la denuncia, por lo que sería procedente **absolver a la proveedora de la infracción** atribuida.

En ese sentido, en el caso de estudio, la **falta de prueba** no permitió realizar el correspondiente análisis de tipicidad entre los hechos ocurridos y la adecuación de los mismos a la norma, por ende, tampoco es posible realizar un análisis respecto al efecto disuasorio de la sanción que pudo haberse impuesto y tampoco es posible exigir a la proveedora que restituya algún derecho vulnerado a los consumidores.

Finalmente, con base en lo anterior, es preciso destacar que es importante y necesario que los ciudadanos en general conozcan sobre la normativa e institucionalidad que regula la calidad del agua para consumo humano, en primer lugar, para que puedan identificar casos de posible incumplimiento (Arrieta Flórez *et al.*, 2018). Segundo, que sepan ante qué instancias pueden

recurrir para hacer efectivos sus reclamos (Rivett *et al.*, 2014). Tercero, la forma en cómo deben de documentar el problema y que instituciones pueden ayudar a suplir alguna deficiencia probatoria (Kožíšek *et al.*, 2025). Estas etapas se esquematizan de forma simplificada en la Figura 24.



Figura 24 Etapas clave para denunciar la mala calidad del agua para consumo humano

También es importante que las instituciones que colaboran con la ciudadanía en la protección de sus derechos, como es el caso de LABTOX UES, y otras organizaciones de investigación, conozcan la normativa que regula la calidad de agua para consumo humano. Así como también las reglas procesales para que la evidencia que recaben pueda ser objeto de valoración en un procedimiento que tenga la finalidad de proteger los derechos de los ciudadanos.

Y es que el aporte de los conocimientos técnicos o científicos generados desde la Universidad solo podrá tener **un grado de validez ante un juzgador** si la misma fue **obtenida de forma lícita, guarda alguna relación con el objeto del procedimiento y es útil para tomar la decisión final** (Eliantonio *et al.*, 2023).

Las diligencias de muestreo en casos de incumplimiento a los parámetros de calidad de agua para consumo humano son diligencias delicadas, irrepetibles y muy importantes en el proceso analítico de busca de la verdad real. Un ejemplo de ello se evidencia en *United States v. Davis* (1993), donde el tribunal desestimó pruebas por irregularidades en la cadena de custodia de las muestras de agua, lo que generó dudas sobre su fiabilidad. De su correcta ejecución depende la fiabilidad de los

resultados y su posterior interpretación, pues, como advierte la U.S. Environmental Protection Agency (1986), la ruptura en la recolección, preservación o manejo de una muestra invalida los resultados analíticos, sin importar la calidad del laboratorio o el personal especializado que los procese. De nada sirve disponer de todo el instrumental analítico o del personal altamente especializado, si la muestra sobre la que se ha trabajado en el laboratorio no ha sido tomada adecuadamente.

A nivel nacional, también se han documentado situaciones en las que la deficiente toma y manejo de muestras de agua ha debilitado los procesos judiciales, lo que permite establecer un paralelo con los estándares internacionales previamente señalados.

Un antecedente que refuerza este razonamiento es la sentencia pronunciada por el Juzgado Ambiental de San Salvador (Medidas Cautelares MC7-1-20, cinco de marzo del año dos mil veinte), esta sentencia establece un principio fundamental que es completamente aplicable al caso en estudio: la validez y la fuerza probatoria de un peritaje depende de la correcta aplicación de la metodología para obtener la muestra.

En la sentencia de Medidas Cautelares MC7-1-20 se desarrolla que un informe pericial, por muy elaborado y técnico que sea, carece de valor si no cumple con los **requisitos de pertinencia y utilidad**. En el proceso MC7-1-20, se consideró que el dictamen no podía ser valorado porque la evidencia sobre la cual se basó fue obtenida de forma incorrecta, lo que hacía inútil probar los hechos que se pretendían demostrar. Este antecedente jurisprudencial confirma que la mera legalidad de la prueba no es suficiente; su validez procesal está supeditada a la correcta metodología de obtención, un principio que es esencial en casos sobre la calidad del agua.

La finalidad de un muestreo es obtener una porción del medio para posteriormente ser analizada y conocer las características físico químicas y microbiológicas que presenta el agua en un determinado tiempo y lugar.

Desde el punto de vista jurídico, las muestras constituyen la prueba que evidencia la existencia de un determinado incumplimiento a los parámetros físico químicos y microbiológicos que debe de cumplir el agua para ser considerada apta para consumo humano, por tanto, si la diligencia de toma de muestras no se realiza cumpliendo los requisitos establecidos, pierde su consideración de prueba pericial.

Es decir, si no se vinculan los conocimientos técnicos científicos con el conocimiento jurídico, respecto de las reglas de obtención de prueba ya reguladas por el mismo RTS 13.02.01:14, el CPCM y la LPA, los dictámenes o informes elaborados por el personal altamente especializado servirá únicamente para crear literatura sobre determinado fenómeno que afecte a los ciudadanos.

Sin embargo, si bien con esta información se podría promover procedimientos sancionatorios contra los proveedores de servicio de agua potable, con la misma no se podría defender efectivamente los derechos de los consumidores quienes, sin evidencia, no podrán ver restituido el derecho violado (Eliañtonio *et al.*, 2023).

6.5.7 El error de prohibición en materia de consumo

En el análisis del caso concreto, resulta pertinente traer a colación la figura del error de prohibición como elemento de valoración de la responsabilidad administrativa. Si bien la infracción establecida en el artículo 43 literal f) de la LPC (2005) se configura objetivamente al comercializar un servicio que no cumple las normas técnicas vigentes, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la sanción debe graduarse tomando en cuenta la culpabilidad del administrado.

En este sentido, la sentencia de amparo 230-2013 (cinco de junio de dos mil quince) constituye un referente directo: la SCn., determinó que cuando el administrado actúa bajo una convicción de licitud inducida por el marco normativo o por prácticas institucionales, se configura un error de prohibición que, aunque no elimina la infracción, sí obliga a atenuar la sanción en virtud de los principios de proporcionalidad y culpabilidad.

Trasladado al caso de la emergencia hídrica de enero de 2020, el Reglamento Técnico Salvadoreño 13.02.01:14 en su artículo 5.2.3 obliga al administrador a dar seguimiento, realizar medidas correctivas y efectuar remuestreos cuando se detectan desviaciones respecto de los límites máximos permisibles (2018).

Este deber de diligencia, aunque no excluye la infracción cuando el agua no cumple los parámetros, constituye una circunstancia atenuante si efectivamente se adoptaron medidas de control, pues revela que el proveedor actuó bajo la convicción de estar cumpliendo con las obligaciones regulatorias.

De este modo, la discusión debe reconocer que el incumplimiento técnico subsiste, pero que, conforme al criterio jurisprudencial fijado en el amparo 230-2013, la multa no puede imponerse en su grado máximo, sino que debe ajustarse en atención a la concurrencia de un error de prohibición vencible. Esto pone de manifiesto la necesidad de que la autoridad sancionadora, al resolver casos similares, no solo constate la infracción, sino que también valore la razonabilidad de la actuación del proveedor en relación con las normas técnicas y la diligencia desplegada para mitigar el incumplimiento.

6.6 Derecho comparado

6.6.1 El Caso Flint como precedente de éxito ciudadano

El caso de la emergencia hídrica de 2020, se asemeja en cuanto al incumplimiento normativo, al de la crisis en Flint, Michigan, Estados Unidos de América, que no fue un simple accidente, sino el resultado de decisiones gubernamentales equivocadas y la posterior manipulación de la información. Según Roy (2017), las autoridades de la ciudad y el Departamento de Calidad Ambiental de Michigan —MDEQ, por sus siglas en Inglés— no solo tomaron decisiones técnicas deficientes (como no aplicar tratamiento anticorrosión), sino que también traicionaron la confianza pública al insistir repetidamente en que el agua era segura, a pesar de que las quejas de los residentes sobre su color y olor. Esta desinformación y el encubrimiento crearon un ambiente de profunda desconfianza.

La investigación de la Doctora Mona Hanna-Attisha (Campbell *et al.*, 2016), una pediatra local, que documentó el aumento de los niveles de plomo en la sangre de los niños, fue un punto de inflexión. Esta información, basada en datos científicos irrefutables, proporcionó a los activistas y a la comunidad la evidencia que necesitaban para contrarrestar la narrativa oficial. La colaboración con investigadores externos, como el Doctor Marc Edwards, quien ayudó a demostrar que los protocolos de muestreo estaban sesgados, fue crucial. La información dejó de ser una opinión ciudadana para convertirse en una prueba contundente.

Una vez la información fue verificada y difundida por los medios de comunicación y las organizaciones civiles, los ciudadanos de Flint pudieron emprender acciones legales. La demanda colectiva, basada en la negligencia y el daño a la salud pública, culminó en una compensación multimillonaria. Este resultado no solo proporcionó un alivio económico y médico a las víctimas, sino que también forzó una reforma del sistema de agua de la ciudad, demostrando que las demandas pueden ser una herramienta efectiva para obligar a los proveedores de agua a cumplir con sus obligaciones y estándares (Kotamäki *et al.*, 2024), situación que no ocurrió en el caso de emergencia hídrica 2020 en El Salvador.

El caso de Flint demuestra que, en un entorno de desconfianza sistemática, el acceso a información verificable y la capacidad de los ciudadanos para organizarse son fundamentales para el ejercicio de los derechos. La demanda exitosa no solo fue el resultado de la movilización social, sino también de la capacidad de transformar las quejas iniciales en pruebas sólidas a través de la investigación

independiente. En suma, el acceso a la información empodera o limita a los grupos de consumidores para proteger el derecho humano al agua segura y de calidad.

Bajo este contexto, el caso Flint, demuestra la fortaleza y capacidad de ejercer el derecho de los consumidores con base en la información y educación ciudadana, y la adquisición de pruebas sólidas e irrefutables tanto científica como jurídicamente (Roy y Edwards, 2019). Por el contrario, en el caso de emergencia hídrica de 2020 en San Salvador, se demuestra que el desconocimiento de los consumidores en cuanto a la normativa y a sus derechos en temas relacionados a los servicios de agua son barreras que aumentan su vulnerabilidad jurídica. A esto se suma la falta de protocolos institucionales adecuados para recabar muestras que contribuyan a garantizar el derecho de los consumidores de agua potable (da Luz y Kumpel, 2020).

6.6.2 El Caso Nestlé Waters en Francia como precedente de fracaso ciudadano

Un caso que sirve como un precedente en el que la falta de información impide a los afectados ejercer su derecho a reclamar por la mala calidad es el escándalo de la contaminación del agua embotellada de Nestlé Waters en Francia. Mientras que en Flint los residentes podían ver, oler y saborear el agua contaminada, los consumidores de Nestlé en Francia creían que estaban bebiendo agua mineral natural pura.

En el análisis del caso de Nestlé Waters, la violación de los derechos de los consumidores es el punto central, un argumento que ha sido fuertemente respaldado por el grupo francés de derechos del consumidor Foodwatch (Radio Francia Internacional, 2025).

La principal violación de Nestlé fue la manipulación de la información. La compañía vendió agua embotellada, como Perrier y Vittel, etiquetada como agua mineral natural, lo que implica que es pura y sin tratar. Sin embargo, recurrió a tratamientos ilegales, como filtros de carbono y rayos UV, porque sus fuentes de agua estaban contaminadas. Foodwatch ha argumentado que esta falta de transparencia deliberada es una violación directa del derecho del consumidor a tomar decisiones de compra informadas. Los consumidores creían estar comprando un producto puro, cuando en realidad se les estaba ocultando su verdadera naturaleza (Corbet, 2025).

Al usar métodos de purificación prohibidos, Nestlé puso en riesgo la salud de los consumidores. A pesar de que la empresa aseguró que no había un riesgo inmediato, el hecho de que el agua requiera tratamientos para ser apte para el consumo ya indica que la fuente original no cumplía con los

estándares de pureza. El derecho a la protección de la salud garantiza que los productos de consumo sean seguros, una premisa que fue socavada por las acciones de Nestlé.

Sin información sobre el fraude, los consumidores no pudieron organizarse ni interponer demandas para buscar una compensación. El caso solo salió a la luz debido a la denuncia de un ex empleado y las investigaciones periodísticas. Esto destaca cómo la falta de transparencia corporativa puede neutralizar la capacidad de los consumidores de defender sus derechos, haciendo que las vías de reparación sean inaccesibles (Foodwatch, 2024a).

Foodwatch ha presentado denuncias como parte civil en un tribunal de París. Su objetivo es forzar el nombramiento de un juez de instrucción para que se investigue a fondo el caso y aplique sanciones ejemplares, poniendo fin a la impunidad. Dicha medida es una respuesta a lo que la organización de consumidores considera como una medida ridícula y es que Nestlé pactó un acuerdo de no enjuiciamiento al pagar una multa de dos millones de euros. Esta medida no representa ningún efecto disuasorio ya que durante los años del fraude, Nestlé vendió más de 18.000 millones de botellas de agua mineral natural, cuya calidad era en realidad equivalente a la del agua del grifo, lo que reportó tres mil millones de euros (Foodwatch, 2024b).

Como resultado de la denuncia de Foodwatch, la Dirección General de Competencia, Consumo y Represión de Fraudes de Francia, ha llevado a cabo registros en la sede de Nestlé en el marco de la investigación en curso (Holanda, 2025).

6.6.3 Análisis comparado de experiencias internacionales y locales en materia de consumo de agua

El examen de la emergencia hídrica de 2020 en San Salvador resulta más enriquecedor cuando se contrasta con experiencias internacionales que han puesto a prueba la capacidad de respuesta institucional y la defensa de los consumidores en contextos de vulneración al derecho al agua. Casos emblemáticos como la crisis de Flint en Estados Unidos y el litigio contra Nestlé Waters en Francia ofrecen puntos de referencia valiosos para comprender los alcances y limitaciones de la acción colectiva ciudadana. La comparación (Cuadro 2) permite identificar patrones comunes, diferencias sustanciales y lecciones útiles que pueden orientar futuras intervenciones en el ámbito nacional.

Cuadro 2 Comparación de casos de crisis hídrica desde la perspectiva del derecho de consumo

Caso	Contexto del conflicto	Rol del Estado	Participación ciudadana	Resultado / Resolución	Lecciones para San Salvador (2020)
Emergencia hídrica 2020 (San Salvador, El Salvador)	Corte de agua potable en enero 2020 por fallas en planta Las Pavas; distribución de agua turbia e insalubre. Afectación directa a consumidores en su derecho a la salud y a recibir servicios básicos de calidad.	Respuesta tardía y poco transparente por parte de ANDA; falta de protocolos de inspección y comunicación clara hacia los consumidores.	Protestas ciudadanas, denuncias en redes sociales. Falta de litigio estructurado.	Estado reconoció fallas, distribuyó agua en camiones cisterna y aplicó medidas de mitigación, pero sin sanciones ejemplarizantes ni reparación a consumidores.	Necesidad de reforzar inspecciones de oficio, mecanismos de alerta temprana, sanciones proporcionales y transparencia informativa.
	Caso Flint (EE. UU., 2014–2016)	Cambio en la fuente de agua generó intoxicación por plomo en población. Afectó a miles de consumidores, incluyendo niños.	Estado local ocultó información y minimizó riesgo; investigaciones posteriores revelaron negligencia y manipulación de datos.	Movilización ciudadana, activismo comunitario, apoyo de universidades y prensa; demandas colectivas y litigios federales.	Acuerdos de reparación multimillonarios para víctimas; sanciones políticas y judiciales contra funcionarios.
Caso Nestlé Waters (Francia, 2021–2023)	Denuncias de contaminación y bombeo excesivo de aguas subterráneas por parte de Nestlé. Autoridad descubrió tratamientos ilegales para potabilizar.	Estado permitió años de irregularidades sin sanciones contundentes; relación cercana con la empresa retrasó correctivos.	Asociaciones ambientalistas y de consumidores impulsaron denuncias, pero con limitada incidencia judicial.	Nestlé reconoció irregularidades; Francia optó por un enfoque correctivo sin sanciones ejemplares ni reparación directa a consumidores.	Riesgo de “captura regulatoria”: cuando el Estado actúa en función del proveedor y no del consumidor. Ejemplo de fracaso ciudadano en términos de sanción y reparación.

Elaboración propia a partir de la revisión de los casos San Salvador (2020), Flint (EE. UU.) y Nestlé Waters (Francia)

El análisis comparado muestra que los resultados en la defensa del derecho al agua desde la perspectiva de consumo dependen en gran medida de tres factores: i) la solidez del marco institucional y normativo que respalda la acción ciudadana, ii) la independencia y capacidad de respuesta de las autoridades regulatorias y judiciales, y iii) el grado de organización social y presión pública ejercida por los consumidores. Mientras el caso Flint evidencia un precedente exitoso gracias a la movilización comunitaria y el reconocimiento judicial de las violaciones, el caso Nestlé Waters en Francia ilustra los límites de la acción colectiva cuando el poder corporativo se impone frente a debilidades institucionales. En este sentido, la emergencia hídrica de San Salvador plantea la oportunidad de aprender de ambas experiencias: consolidar mecanismos efectivos de participación y control ciudadano, y fortalecer las facultades sancionatorias y preventivas de la administración para garantizar la tutela del derecho de los consumidores al acceso a agua potable segura.

6.7 Límites del enfoque penal en la tutela de la calidad del agua potable

Si bien el incumplimiento de la normativa sobre calidad del agua potable puede, en hipótesis, alcanzar relevancia penal cuando se acreditan conductas de contaminación o adulteración que ponen en grave peligro la salud pública (artículos 255 y 276 CP), en el caso concreto de esta investigación **no resulta recomendable un enfoque penal**, por las siguientes razones:

i. Naturaleza del objeto de estudio

La tesis se centra en el análisis del **régimen jurídico de protección al consumidor y de los mecanismos administrativos de tutela frente a incumplimientos al RTS 13.02.01:14**, no en la determinación de responsabilidades penales individuales. El núcleo de la investigación es el derecho de consumo y la eficacia del sistema sancionador administrativo, no la persecución de delitos ambientales o contra la salud.

ii. Requisitos probatorios más exigentes en materia penal

Para que un incumplimiento al proceso de potabilización se traduzca en un ilícito penal (arts. 255 o 276 CP), debe demostrarse no solo la infracción técnica, sino la **existencia de un daño o riesgo grave concreto y comprobable** para la salud colectiva (Cabezas Cabezas, 2015). En el caso analizado, se evidenció que la principal debilidad radica en la **ausencia de pruebas técnicas**

válidas y representativas, lo cual impediría sostener un proceso penal con las garantías mínimas de tipicidad y culpabilidad.

iii. Subsidiariedad del derecho penal

El derecho penal, como *ultima ratio* del ordenamiento jurídico, solo debe activarse frente a conductas especialmente graves que no puedan ser corregidas eficazmente por la vía administrativa (Cordero Quinzacara, 2012). En el caso de los incumplimientos al RTS, la respuesta idónea corresponde al **derecho administrativo sancionador**, que permite restituir derechos, imponer sanciones y adoptar medidas correctivas sin necesidad de recurrir a la vía penal.

iv. Finalidad protectora del derecho de consumo

El enfoque penal busca la represión y sanción de conductas socialmente lesivas, mientras que el enfoque administrativo de protección al consumidor persigue **garantizar derechos colectivos, reparar daños y fortalecer la gestión de calidad del servicio** (Makarim, 2012). Atender el caso desde la perspectiva administrativa se alinea mejor con los objetivos de la investigación y con el marco institucional que corresponde a la DC y al MINSAL.

7. Conclusiones

Del análisis jurídico realizado se confirma que la Defensoría del Consumidor (DC) y el Ministerio de Salud (MINSAL) son las instituciones competentes para garantizar el cumplimiento de las normas de calidad del agua para consumo humano y, en consecuencia, asegurar el acceso al agua como un derecho humano fundamental. Sin embargo, su efectividad se ve limitada por una falta de coordinación interinstitucional, la dependencia de denuncias individuales y la ausencia de un enfoque que integre tanto la protección de los consumidores. Estas limitaciones generan vacíos en la tutela de derechos colectivos y afectan de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables de la población.

Los resultados de la investigación muestran que un 60 % de la población encuestada desconoce la existencia del RTS 13.02.01:14, aun cuando un 65.1 % posee estudios superiores. Este hallazgo, lejos de restar validez al análisis por el sesgo del muestreo, revela una situación aún más preocupante: si sectores con mayor nivel educativo desconocen la normativa sobre calidad de agua, es razonable inferir que la población con menor escolaridad se encuentra en una posición de desventaja aún mayor, con menor acceso a información y, por ende, con menor capacidad para ejercer sus derechos de protección, información y reparación reconocidos en la LPC.

Asimismo, se identificaron diferencias relevantes según nivel educativo y vulnerabilidad social. Del total de encuestados, un 52 % manifestó haber tenido reclamos por mala calidad del agua; dentro de este grupo, quienes poseen estudios superiores (65.1 % del total encuestado) demostraron conocer en mayor medida los mecanismos de defensa previstos en la normativa, mientras que el grupo que no posee estudios superiores (34.9 % del total encuestado) desconoce esta información y, en consecuencia, se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad frente a deficiencias en la calidad del agua potable. Esta brecha confirma la urgencia de implementar políticas diferenciadas de educación y empoderamiento ciudadano, que garanticen igualdad de condiciones para exigir y defender los derechos vinculados al acceso y calidad del agua potable.

Si bien las denuncias individuales son válidas, la promoción de acciones colectivas representa el mecanismo más eficaz para la defensa de los derechos en materia de calidad del agua para consumo humano. Estas acciones, al defender los intereses de un grupo de consumidores y tener un efecto general y obligatorio, no solo logran una mayor restitución de derechos, sino que también actúan

como un potente elemento disuasorio frente a proveedores que incurren en malas prácticas.

En El Salvador, sin embargo, las denuncias colectivas aún no han alcanzado suficiente solidez ni continuidad para generar un cambio estructural en la protección de los derechos de los consumidores en materia de agua. En contraste, en contextos de derecho de consumo más avanzado y justo, la experiencia comparada demuestra que estas acciones han contribuido a reconfigurar los procesos normativos, a elevar los estándares de cumplimiento y a reforzar los compromisos de los proveedores, como ocurrió en el caso Flint, Michigan (donde la movilización ciudadana logró visibilizar y sancionar la crisis de contaminación por plomo) y en el caso Nestlé en Francia (donde la falta de éxito ciudadano evidenció los límites de la acción colectiva frente a grandes corporaciones). Estos precedentes internacionales muestran que el fortalecimiento de la acción colectiva puede convertirse en un instrumento decisivo para garantizar los derechos humanos bajo la tutela del Estado.

El estudio de caso revela que la falta de evidencia técnica válida es la principal causa de la incapacidad para determinar la responsabilidad del proveedor. Esto demuestra que la existencia de un reglamento técnico (como el RTS 02.13.01:14) es insuficiente si no se garantiza la correcta recolección y validez procesal de las pruebas. Las diligencias de muestreo, por tanto, no son solo una fase del proceso, sino un pilar fundamental cuya ejecución incorrecta puede anular todo el procedimiento sancionatorio.

El abordaje penal no es recomendable en la presente investigación porque desbordaría el objeto de estudio, exigiría un estándar probatorio no disponible en el caso concreto y desconocería el principio de subsidiariedad del derecho penal. La vía administrativa, en cambio, permite un análisis más pertinente, proporcional y coherente con la finalidad de garantizar el derecho humano al agua potable y la protección de los consumidores.

La investigación evidencia que la gestión del agua no puede limitarse a un enfoque técnico de potabilización y distribución, sino que requiere un acompañamiento jurídico sólido que garantice la tutela efectiva de los derechos de los consumidores. En este marco, el papel de los abogados resulta esencial dentro de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), pues son quienes articulan la normativa nacional con los estándares internacionales, aseguran la aplicación de principios como la precaución, la participación ciudadana y la equidad, y defienden judicial y extrajudicialmente a los consumidores frente a incumplimientos que comprometen la salud y la

vida. Así, los abogados no solo contribuyen a fortalecer los mecanismos de fiscalización y sanción, sino que también desempeñan un rol estratégico en la construcción de políticas públicas, en la promoción de la educación legal en materia de consumo y en la consolidación de un modelo de gobernanza hídrica donde el acceso al agua potable se garantice como un derecho humano fundamental.

En esta línea, este trabajo pone de relieve que la institucionalidad y las competencias en materia de consumo vinculadas a la calidad del agua potable no habían sido objeto de un análisis jurídico sistemático previo, por lo que la investigación se constituye en un estudio pionero en abordar el derecho de consumo en los servicios de agua. Al examinar un caso real que reunía las condiciones suficientes para iniciar una denuncia por incumplimiento normativo, se evidenció que el débil abordaje institucional y la limitada actuación de las autoridades competentes impidieron a los consumidores ejercer plenamente sus derechos. Sin embargo, lejos de representar una derrota, este análisis se convierte en una oportunidad para orientar la ruta a seguir, marcando pautas sobre los cuidados procesales y probatorios que deben observarse en futuros litigios. De esta forma, se contribuye a fortalecer el ejercicio efectivo del derecho humano al agua potable, reconocido por las Naciones Unidas y contemplado en la Ley General de Recursos Hídricos (LGRH) de El Salvador.

8. Recomendaciones

Para fortalecer la regulación y la protección de los consumidores en materia de agua potable, es indispensable:

- a) Implementar programas de formación y campañas de comunicación masiva que informen a la población sobre sus derechos, la normativa aplicable —en particular el RTS 13.02.01:14— y las vías de denuncia disponibles. De esta manera se busca empoderar a los consumidores, reducir las brechas de desconocimiento normativo (60% de los encuestados desconocen la norma) y fomentar una participación ciudadana más activa en la vigilancia de los servicios públicos.
- b) Establecer protocolos de actuación conjunta entre la Defensoría del Consumidor (DC) y el Ministerio de Salud (MINSAL) que permitan realizar inspecciones de oficio de manera proactiva. Dichos protocolos deben asegurar la recolección de evidencia técnica válida y con respaldo procesal, observando los principios de legalidad y debido proceso probatorio previstos en los artículos 316, 318 y 319 del CPCM. En este marco, corresponde al MINSAL la función técnica de ejecutar el muestreo y análisis de laboratorio conforme a lo previsto en el RTS 13.02.01:14, garantizando que las muestras sean representativas y cumplan con los estándares científicos requeridos. A la DC, por su parte, le corresponde la función jurídica de dirigir y formalizar el procedimiento administrativo sancionador, valorando la evidencia producida por el MINSAL y asegurando que se respete el derecho de defensa de los proveedores y de los consumidores afectados.
- c) La Presidencia de la DC debe hacer uso de su facultad legal para promover acciones colectivas de oficio, sin necesidad de denuncia previa de los consumidores afectados. Este mecanismo, previsto en el artículo 43, letra f), de la LPC, resulta clave en casos de incumplimiento al RTS 13.02.01:14, ya que permite abordar infracciones de peligro abstracto y generar un efecto disuasorio real frente a proveedores que vulneren la normativa.
- d) Que el Ministerio de Salud (MINSAL), en coordinación con la Defensoría del Consumidor (DC) y en el marco del Sistema Nacional de Protección al Consumidor, soliciten la incorporación en una futura revisión del RTS 13.02.01:14 de la determinación de

cianobacterias y sus toxinas, en particular la microcistina-LR, como parámetro de obligatorio cumplimiento. Esta medida permitirá armonizar la normativa salvadoreña con estándares internacionales de protección de la salud pública, garantizar un control más eficaz frente a riesgos emergentes y fortalecer la tutela del derecho humano al agua potable.

- e) En relación con la toma de muestras, se recomienda diseñar un protocolo técnico que asegure el muestreo en los domicilios de los usuarios, especialmente cuando exista el riesgo de que los proveedores obstaculicen el acceso a sus instalaciones o nieguen el ingreso para la toma de muestras. Si bien dicha conducta puede ser sancionada administrativamente como obstrucción, ello no exime de la necesidad de contar con evidencia científica sólida y verificable que respalde los procesos sancionadores.
- f) Fortalecer la capacitación especializada de los abogados en derecho de consumo, derecho ambiental y gestión hídrica, de manera que puedan desempeñar un papel activo en la defensa de los consumidores frente a incumplimientos en la calidad del agua. Esto implica no solo su actuación en sede judicial o administrativa, sino también en la formulación de políticas públicas, la asesoría a organizaciones sociales y la promoción de educación legal ciudadana. Un cuerpo de abogados especializados contribuiría a consolidar un modelo de gobernanza hídrica donde el derecho humano al agua potable se garantice de manera efectiva y con enfoque preventivo.
- g) Finalmente, más allá de las recomendaciones técnicas y normativas orientadas a mejorar la calidad del agua y la eficacia institucional, debe fortalecerse el rol imperativo de la Universidad y de la ciencia en los procesos de formación profesional, investigación y formulación de políticas públicas relacionadas con la gestión integral del agua. La academia, en cumplimiento de su función social, ha de asumir una participación activa en la generación de conocimiento jurídico y científico que oriente la toma de decisiones basadas en evidencia, promoviendo una cultura institucional comprometida con la calidad del agua y la protección efectiva de los derechos de los consumidores. Asimismo, resulta indispensable consolidar la articulación entre la investigación universitaria, las entidades reguladoras y las instituciones proveedoras del servicio, de manera que las normas y políticas en materia de agua potable se sustenten en fundamentos técnicos verificables y en el respeto del derecho humano al agua.

En síntesis, estas recomendaciones permiten orientar la ruta institucional y procesal a seguir para garantizar el derecho humano al agua potable reconocido por las Naciones Unidas y contemplado en la Ley General de Recursos Hídricos de El Salvador, fortaleciendo la capacidad del Estado para prevenir, detectar y sancionar los incumplimientos que afectan la salud y la vida de los consumidores.

9. Referencias

Aguirrezabal Grünstein, M. (2016). *Las medidas cautelares innovativas en la nueva institucionalidad medioambiental*. 23(1), 23-49.

A/HRC/RES/15/9 Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento (2010).
<https://docs.un.org/es/A/HRC/Res/15/9>

Álvarez, P., Harris, P., Truffello, P., & Wilkins, J. (2023). *Análisis doctrinario de los efectos de las sentencias conforme al artículo 3 inciso 2° del Código Civil*.
https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F34364%2F1%2FA_Doctrinario_efectos_de_las_sentencias__2023_PTPAJWPH_VF.pdf&utm_source=chatgpt.com

Amparo 73-2000 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia veintidós de mayo de dos mil uno).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2000-2009%2F2001%2F05%2F142A.PDF&number=5162&fecha=22/05/2001&numero=73-2000&cesta=0&singlePage=false%27>

Amparo 230-2013 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia cinco de junio de dos mil quince).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2015%2F06%2FB0983.PDF&number=723331&fecha=05/06/2015&numero=230-2013&cesta=0&singlePage=false%27>

Amparo 311-2001/491-2001 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia catorce de septiembre de dos mil cuatro).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2000-2009%2F2004%2F09%2F227A.PDF&number=8826&fecha=14/09/2004&numero=311-2001Ac&cesta=0&singlePage=false%27>

Amparo 453-2015 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia catorce de junio de dos mil diecisiete).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010->

2019%2F2017%2F06%2FC32E9.PDF&number=799465&fecha=14/06/2017&numero=453-2015&cesta=0&singlePage=false%27

Amparo 513-2012 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia quince de diciembre de dos mil catorce).

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010->

2019%2F2014%2F12%2FAC26E.PDF&number=705134&fecha=15/12/2014&numero=513-2012&cesta=0&singlePage=false%27

Amparo 617-2015 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia veintiuno de marzo de dos mil dieciocho).

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010->

2019%2F2018%2F03%2FCD99E.PDF&number=842142&fecha=21/03/2018&numero=617-2015&cesta=0&singlePage=false%27

A/RES/64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento (2010).

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n09/479/38/pdf/n0947938.pdf>

Arrieta Flórez, R., Marún Uparela, K. P., & Sayas Contreras, R. (2018). Del desconocimiento a la vulnerabilidad jurídica: Análisis de la protección efectiva de los derechos de los consumidores en la costa Caribe colombiana. *Estudios Socio-Jurídicos*, 20(2), 77-102.

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6009>

Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador. (2020, febrero 19). *Tres días de interpelaciones y ninguna responsabilidad asumida por crisis agua* -.

<https://www.izcanal.org/tres-dias-de-interpelaciones-y-ninguna-responsabilidad-asumida-por-crisis-agua/>

Babaoğul, M., Şener, A., & Bugday, E. B. (2011). A Study on the Level of Awareness of Consumer Protection and Consumer Rights: A Turkish Sample. *The International Journal of the Humanities: Annual Review*, 8(11), 257-272. <https://doi.org/10.18848/1447-9508/CGP/v08i11/43050>

Bae, J., & Kang, S. (2022). Another Injustice? Socio-Spatial Disparity of Drinking Water Information Dissemination Rule Violation in the United States. *Journal of Policy Studies*, 37(4), 77-89. <https://doi.org/10.52372/jps37405>

Baeza Gómez, E. (2016). *Calidad del Agua*. <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23747/2/Calidad%20d>

eI%20Agua%20Final.pdf

- Baltar, F., Gorjup, M. T., & Pàmies, M. del M. (2011). *Aplicación de muestreo virtual y diseños mixtos en el estudio de poblaciones ...* 92-106.
- Bar Cendón, A. (2002). *El Libro Blanco «La Gobernanza Europea» y la reforma de la Unión*. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi22.276>
- Barona Vilar, S. (2015). *El proceso cautelar en el nuevo código procesal civil, un paso esencial en la tutela de los ciudadanos*. 19, 16-69.
- Barrientos Camus, F. (2011). *Derecho del consumo*. 16, 359-366.
- Bashir, S., Khan, A. S., & Khan, F. S. (2023). The role of consumer education in strengthening consumer protection laws. *Pakistan Journal of Social Research*, 05(02), 85-92. <https://doi.org/10.52567/pjsr.v5i02.1170>
- Becerra Ramírez, J. de J., & Salas Benítez, I. (2016). *El derecho humano al acceso al agua potable: aspectos filosóficos y constitucionales de su configuración y garantía en Latinoamérica*. 19(37), 125-146. <https://doi.org/10.18359/prole.1683>
- Benöhr, I. (2023). The Right to Water and Sustainable Consumption in EU Law. *Journal of Consumer Policy*, 46(1), 53-77. <https://doi.org/10.1007/s10603-022-09532-5>
- Birgin, H. (2021). *La garantía de acceso a la justicia: Aportes empíricos y conceptuales*. 6. <https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/sites/default/files/biblioteca/archivos/2021-11/6-La-Garantia-de-Acceso-a-la-Justicia.pdf>
- Boueiri, S. (2003). *La participación ciudadana en el acceso a la justicia*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2535/laparticipacionciudadana_accesoalajusticia.pdf
- Cabezas Cabezas, C. (2015). *El principio de ofensividad y su relación con los delitos de peligro abstracto en la experiencia italiana y chilena: Un breve estudio comparado*. 20(2), 85-120. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-1949>
- Camacho González, H. D., & Casados Prior, J. (2017). *Regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en México /—Jiutepec, Mor. : Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (Primera Edición)*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Campbell, C., Greenberg, R., Mankikar, D., & Ross, R. D. (2016). *Un estudio de caso de injusticia ambiental: El fracaso de Flint*. 13(10), 951. <https://doi.org/doi.org/10.3390/ijerph13100951>
- Campos, F. (2002). *La relevancia de la custodia de la evidencia en la investigación judicial*. 19(1),

75-87.

- Cassagne, J. C. (2009). *Derechos de incidencia colectiva. Los efectos «erga omnes» de la sentencia. Problemas del reconocimiento de la acción colectiva.* <https://cassagne.com.ar/wp-content/uploads/2023/10/Derechos-de-incidencia-colectiva.-Los-efectos-erga-omnes-de-la-sentencia.-Problemas-del-reconocimiento-de-la-accion-colectiva.pdf>
- Chipana Catalán, J. (2013). *Promoción de la participación ciudadana y estimulación a las asociaciones de consumidores.* Núm. 2 (2013). <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/12899/13480>
- Chorus, I., & Welker, M. (2021). *Cianobacterias tóxicas en el agua: Guía sobre sus consecuencias para la salud pública, su monitoreo y gestión (2.ª ed.).* <https://doi.org/10.1201/9781003081449>
- Claassen, L., Hartmann, J., & Wuijts, S. (2021). How to Address Consumers' Concerns and Information Needs about Emerging Chemical and Microbial Contaminants in Drinking Water; The Case of GenX in The Netherlands. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(20), 10615. <https://doi.org/10.3390/ijerph182010615>
- Código Civil, Decretos Ejecutivos (1860).
- Código de Salud, Decreto Legislativo N°955. 28/04/1988 (1988).
- Código Penal, Decreto Legislativo N°1030. 26/04/1997 (1997).
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina, & Minaverri, C. M. (2017). Consumidores y usuarios del servicio del agua en Argentina. Enfoques jurídicos. *Tecnología y ciencias del agua*, 08(1), 05-20. <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2017-01-01>
- Constitución de la República, (Decreto Legislativo N°38. 15/12/1983 (1983).
- Contencioso Administrativo 00010-18-ST-COPA-2CO (Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo doce de junio del año dos mil dieciocho). <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2018/06/CCFBA.PDF>
- Contencioso Administrativo 46-2010 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia veintinueve de junio de dos mil dieciséis). <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2016%2F06%2FBB537.PDF&number=767287&fecha=29/06/2016&numero=46-2010&cesta=0&singlePage=false%27>

- Contencioso Administrativo 47-2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia quince de mayo de dos mil veintitrés).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2020-2029%2F2023%2F05%2FFA384.PDF&number=1024900&fecha=15/05/2023&numero=47-2014&cesta=0&singlePage=false%27>
- Contencioso Administrativo 47-O-2002 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia veinticinco de agosto del año dos mil tres).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2000-2009%2F2003%2F08%2F6213.PDF&number=25107&fecha=25/08/2003&numero=47-O-2002&cesta=0&singlePage=false%27>
- Contencioso Administrativo 00053-19-ST-COPC-CAM (Cámara Primero de lo Contencioso Administrativo cuatro de octubre de dos mil diecinueve).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2019%2F10%2FE7793.PDF&number=948115&fecha=04/10/2019&numero=00053-19-ST-COPC-CAM&cesta=0&singlePage=false%27>
- Contencioso Administrativo 65-2013 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia nueve de marzo de dos mil dieciocho).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2018%2F03%2FCBE08.PDF&number=835080&fecha=09/03/2018&numero=65-2013&cesta=0&singlePage=false%27>
- Contencioso Administrativo 87-2012 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia nueve de diciembre de dos mil dieciséis).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2016%2F12%2FC215D.PDF&number=794973&fecha=09/12/2016&numero=87-2012&cesta=0&singlePage=false%27>
- Contencioso Administrativo 89-2010 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia veintiséis de abril de dos mil trece).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2010%2F04%2F26%2F89-2010.PDF&number=1024900&fecha=04/04/2013&numero=89-2010&cesta=0&singlePage=false%27>

eda%2FD%2F1%2F2010-

2019%2F2013%2F04%2FA8491.PDF&number=689297&fecha=26/04/2013&numero=8
9-2010&cesta=0&singlePage=false%27

Contencioso Administrativo 00123-18-ST-COPA-2CO (Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo treinta de enero del año dos mil diecinueve).
[https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBov](https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-)

eda%2FD%2F1%2F2010-
2019%2F2019%2F01%2FDE739.PDF&number=911161&fecha=30/01/2019&numero=0
0123-18-ST-COPA-2CO&cesta=0&singlePage=false%27

Contencioso Administrativo 139-2017 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia doce de octubre de dos mil veinte).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2020->

2029/2020/10/E5BAE.PDF

Contencioso Administrativo 142-2011 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia diecinueve de marzo del año dos mil catorce).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010->

2019/2014/03/AC2BE.PDF

Contencioso Administrativo 163-2017 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ocho de noviembre de dos mil veintiuno).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBov>

eda%2FD%2F1%2F2020-

2029%2F2021%2F11%2FECD4B.PDF&number=970059&fecha=08/11/2021&numero=
163-2017&cesta=0&singlePage=false%27

Contencioso Administrativo 00233-19-ST-CORA-CAM (Cámara Primero de lo Contencioso Administrativo catorce de octubre del año dos mil veinte).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBov>

eda%2FD%2F1%2F2020-

2029%2F2020%2F10%2FEADC2.PDF&number=961986&fecha=14/10/2020&numero=
00233-19-ST-CORA-CAM&cesta=0&singlePage=false%27

Contencioso Administrativo 00235-19-ST-CORA-CAM (Cámara Primero de lo Contencioso Administrativo veintidós de marzo de dos mil veintiuno).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBov>

eda%2FD%2F1%2F2020-

2029%2F2021%2F03%2FEADDE.PDF&number=962014&fecha=22/03/2021&numero=00235-19-ST-CORA-CAM&cesta=0&singlePage=false%27

Contencioso Administrativo 305-2010 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia seis de noviembre de dos mil trece).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010->

2019%2F2013%2F11%2FA762F.PDF&number=685615&fecha=06/11/2013&numero=305-2010&cesta=0&singlePage=false%27

Contencioso Administrativo 397-2011 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia veintiocho de julio de dos mil veintiuno).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2020->

2029%2F2021%2F07%2FEB870.PDF&number=964720&fecha=28/07/2021&numero=397-2011&cesta=0&singlePage=false%27

Contencioso Administrativo 479-2016 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia trece de agosto de dos mil veintiuno).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2020->

2029%2F2021%2F08%2FEB88B.PDF&number=964747&fecha=13/08/2021&numero=479-2016&cesta=0&singlePage=false%27

Contencioso Administrativo 581-2014 (Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia veintinueve de junio de dos mil veintidós).
<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2020->

2029%2F2022%2F06%2FF8B27.PDF&number=1018663&fecha=29/06/2022&numero=581-2014&cesta=0&singlePage=false%27

Corbet, S. (2025). *Investigación dice que gobierno francés encubrió tratamiento ilegal de agua por parte de Nestlé*. <https://apnews.com/article/francia-agua-escandalo-perrier-senado-investigacion-nestle-b3ce2d6a994046e10a5be09b3ccf622e>

Cordero Quinzacara, E. (2012). *El derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal*. 25(2), 131-157. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502012000200006>

Cordner, A., De La Rosa, V. Y., Schaidler, L. A., Rudel, R. A., Richter, L., & Brown, P. (2019). *Niveles de referencia para PFOA y PFOS en agua potable: El papel de la incertidumbre*

- científica, las decisiones de evaluación de riesgos y los factores sociales.* 157-171.
- Corte Suprema de Justicia de El Salvador. (2025). *La responsabilidad administrativa ambiental.* jurisdicción ambiental de El Salvador. <https://www.csj.gob.sv/jurisdiccion-ambiental-de-el-salvador-la-responsabilidad-administrativa-ambiental/>
- Crişan, H.-G., Crişan, O.-A., Şerdean, F., Bîrleanu, C., & Pustan, M. (2025). *Estudio Comparativo del Comportamiento de los Consumidores Respecto al Patrón de Consumo de Agua.* <https://doi.org/10.3390/w17121755>
- da Luz, N., & Kumpel, E. (2020). *Evaluating the impact of sampling design on drinking water quality monitoring program outcomes.* <https://doi.org/10.1016/j.watres.2020.116217>
- Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible (1992). https://aguaysaneamiento.cndh.org.mx/Content/doc/Normatividad/Instrumentos/Declaracion_DADS.pdf
- Defensoría del Consumidor. (2010). *Política Nacional de Protección al Consumidor 2010 • 2020.* <https://faolex.fao.org/docs/pdf/els161478.pdf>
- Defensoría del Consumidor. (2013a, octubre 28). *Denuncia personal o colectiva.* <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dc/services/580>
- Defensoría del Consumidor. (2013b, octubre 28). *Derivación.* <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dc/services/581>
- Dirección General de Estadística y Censos. (2021). *Estimaciones y Proyecciones Municipales de población (rev2021).* [https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/El_Salvador_Proyecciones_de_Poblacion_Municipal_2020-2030\(rev2021\).pdf](https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/El_Salvador_Proyecciones_de_Poblacion_Municipal_2020-2030(rev2021).pdf)
- Directrices para la Protección del Consumidor, aprobadas por la Asamblea General en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, 22 de diciembre de 2015 (1895).
- Domoń, A., Kowalska, B., Papciak, D., Wojtaś, E., & Kamińska, I. (2024). *Seguridad del agua corriente en función de los cambios en la estabilidad física, química y biológica.* <https://doi.org/doi.org/10.3390/w16091221>
- Eliantonio, M., Lees, E., & Paloniitty, T. (Eds.). (2023). *EU Environmental Principles and Scientific Uncertainty before National Courts: The Case of the Habitats Directive.* Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781509948222>
- Elizalde-Castañeda, R. R., & Cisneros-Mejía, F. A. (2022). *Los principios procesales de las*

- acciones colectivas: Un estudio comparado en Europa y Latinoamérica.*
<https://doi.org/doi.org/10.18601/01229893.n51.03>
- Erazo, M. (2020). *Contaminación del Agua en la Planta Las Pavas. Orígenes y lecciones aprendidas de la crisis hídrica en el Área Metropolitana de San Salvador.*
- Espinosa, M. (2009). *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía.*
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es.
- Foodwatch. (2024a, febrero 21). *Fraude masivo: Foodwatch lleva a las compañías de agua a los tribunales.* <https://www.foodwatch.org/en/massive-fraud-bottled-water-was-not-as-pure-as-we-thought>
- Foodwatch. (2024b, septiembre 25). *Agua filtrada ilegalmente: Foodwatch presenta dos nuevas denuncias contra Nestlé y Sources Alma.* <https://www.foodwatch.org/en/illegally-filtered-water-foodwatch-files-two-new-complaints-against-nestle-and-sources-alma>
- Foro del Agua de las Américas. (2011). *Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos.*
<https://www.oas.org/en/sedi/dsd/iwrm/past%20events/D7/6%20WWF-GOBERNANZA%20Final.pdf>
- García Fernández, D., Godínez Méndez, W. A., & García Peña, J. H. (2015). *Metodologías: Enseñanza e Investigación Jurídicas* (Primera Edición).
<http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/12863>
- García Luengo, J. (2022). *La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado.* 61.
<https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1513247>
- García-Díaz, J. A. (2022). *De las medidas cautelares aplicables en los procedimientos administrativos.* 7(4-2), 5-23. <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.4-2.1144>
- Global Water Partnership. (2013). *Guía para la aplicación de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) a nivel municipal.* https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/guia-girh-a-escala-municipal.pdf
- Gobierno de México. (2016). *La mujer y su relevancia como administradora del agua.*
<https://www.gob.mx/conagua/articulos/la-mujer-y-su-relevancia-como-administradora-del-agua-22382?idiom=es>
- González-Monguí, P. E. (2017). *El bien jurídico tutelado.* <https://hdl.handle.net/10983/18009>

- Handcock, M. S., & Gile, K. J. (2011). Comment: On the Concept of Snowball Sampling. *Sociological Methodology*, 41(1), 367-371. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9531.2011.01243.x>
- Hendriks, V. M., Blanken, P., & Adriaans, N. (1992). *Snowball sampling: Theoretical and practical considerations*. https://www.researchgate.net/publication/284700725_Snowball_sampling_Theoretical_and_practical_considerations
- Hernández, E. (2020, febrero 15). *El Ministerio de Salud se enteró por redes sociales del problema de agua*. Noticias de El Salvador - elsalvador.com. <https://historico.elsalvador.com/historico/686800/algas-suministro-de-agua-potable-anda.html>
- Holanda, F. (2025, julio 11). *La sede de Nestlé Francia fue registrada en el marco de una investigación sobre aguas minerales*. <https://www.just-drinks.com/news/nestle-hq-searched-in-mineral-waters-investigation/?cf-view>
- Hooper, A. S., Christofides, S. R., Windsor, F. M., Watson, S. E., Kille, P., & Perkins, R. G. (2025). *Análisis de la comunidad de algas y bacterias para la gestión del riesgo de sabor y olor en el agua potable*. 17(1). <https://doi.org/10.3390/w17010079>
- Inconstitucionalidad 9-2021 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia veinticinco de abril de dos mil veintidós). <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2020-2029%2F2022%2F04%2FEF814.PDF&number=981012&fecha=25/04/2022&numero=9-2021&cesta=0&singlePage=false%27>
- Inconstitucionalidad 18-2008 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia veintinueve de abril de dos mil trece).
- Inconstitucionalidad 82-2018 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno). <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2020-2029%2F2021%2F11%2FEDED1.PDF&number=974545&fecha=19/11/2021&numero=82-2018&cesta=0&singlePage=false%27>
- Inconstitucionalidad 109-2013 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia catorce de enero de dos mil dieciséis). <https://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/PDF/109->

2013.PDF

Inconstitucionalidad 115-2012 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia treinta y uno de agosto de dos mil quince).

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2015%2F08%2FB25CD.PDF&number=730573&fecha=31/08/2015&numero=115-2012&cesta=0&singlePage=false%27>

Inconstitucionalidad 147-2015 (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia doce de febrero de dos mil dieciocho).

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2018%2F02%2FCD2AD.PDF&number=840365&fecha=12/02/2018&numero=147-2015&cesta=0&singlePage=false%27>

INDECOPI. (2018). *Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor*.

<https://www.ositran.gob.pe/anterior/usuarios/sistema-nacional-integrado-de-proteccion-del-consumidor/que-es-el-sistema-nacional-integrado-de-proteccion-del-consumidor/>

Jorge Boldt, S. (2023). *Consideraciones acerca del tratamiento del error de prohibición en la jurisprudencia chilena*. 39. <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2023.72819>

Jüttner Friedrich & Watson Susan B. (2007). Biochemical and Ecological Control of Geosmin and 2-Methylisoborneol in Source Waters. *Applied and Environmental Microbiology*, 73(14), 4395-4406. <https://doi.org/10.1128/AEM.02250-06>

Kelsen, H. (1960). *Teoría pura del derecho: Introducción a la ciencia del derecho* (Segunda Reimpresión 1982).

Khatri, N., & Tyagi, S. (2014). *Influencia de factores naturales y antropogénicos en la calidad de las aguas superficiales y subterráneas en zonas rurales y urbanas*. 23-39. <https://doi.org/10.1080/21553769.2014.933716>

Kotamäki, N., Arhonditsis, G., Hjerpe, T., Hyytiäinen, K., Malve, O., Ovaskainen, O., Paloniitty, T., Similä, J., Soininen, N., Weigel, B., & Heiskanen, A.-S. (2024). Strategies for integrating scientific evidence in water policy and law in the face of uncertainty. *Science of The Total Environment*, 931, 172855. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2024.172855>

Kožišek, F., Paul, J., & Pumann, P. (2025). Resolving complaints about the quality of drinking water among water supply operators in the Czech Republic. *Water Policy*, 27(4), 385-399. <https://doi.org/10.2166/wp.2025.092>

- Leczykiewicz, D., & Weatherill, S. (Eds.). (2018). *The images of the consumer in EU law: Legislation, free movement and competition law* (Paperback edition). Hart Publishing.
- Ley de Procedimientos Administrativos, Decreto Legislativo N°856 12/02/2018 (2018).
- Ley de Protección al Consumidor, Decreto Legislativo N°776. 18/08/2005 (2005).
- Ley del Medio Ambiente, Decreto Legislativo N°233. 02/03/1998 (1998).
- López, K. V. (2002). *Principios del procedimiento administrativo sancionado*.
<https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>
- López Vides, C. (2022, marzo 13). *El agua sucia y maloliente por contaminación de algas en 2020 podría ocurrir de nuevo*. Noticias de El Salvador - Noticias de El Salvador, noticias internacionales, salvadoreños por el mundo, economía, negocios, política, deportes, entretenimiento, tecnología, turismo, tendencias, fotos, videos, redes sociales.
<https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/contaminacion-del-agua-rio-lempa-planta-potabilizadora-las-pavas/936130/2022/>
- Madrigal-Solís, H., Echeverría-Sáenz, S., Pizarro-Mendez, Y., Alfaro-Chinchilla, C., Jiménez-Cavallini, S., Centeno-Morales, J., López-Alfaro, N., & Suárez-Serrano, A. (2020). What do we Think About Water? Public Perception of the Current Situation of Water Resources in Costa Rica: an Indicator of Water Understanding and Management. *Uniciencia*, 34(1), 159-188. <https://doi.org/10.15359/ru.34-1.10>
- Makarim, E. (2012). The protection of consumers' rights and the application of criminal law in the unlawful operation of services and content service applications. *Indonesia Law Review*, 2(2). <https://doi.org/10.15742/ilrev.v2n2.19>
- Martínez Avelar, L. (2020, enero 22). Gobierno recomienda no beber el agua potable que distribuye. *Revista Factum*. <https://www.revistafactum.com/crisis-agua/>
- Martínez-Cárdenas, B., Buendía, P., & Ojeda, N. (2023). Sistematización teórica, dogmática y normativa de la noción de acceso a la justicia para consumidores en relación con el uso los Online Dispute Resolution en el comercio electrónico. *Vniversitas Jurídica*, 72. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj72.stdn>
- Mazlan, D., Redzuan, A. Md., & Bakar, D. A. (2014). Consumer Education in Creating a Consumer Conscious Nation. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 155, 448-453. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.10.320>
- Medidas Cautelares 01-2018-MC-Amb (Cámara Ambiental de Segunda Instancia de San Salvador veintiocho de mayo de dos mil diecinueve). <https://www.csj.gob.sv/wp-content/uploads/2020/11/Medidas-Cautelares-Volca%CC%81n-de-San-Salvador.pdf>

Medidas Cautelares MC7-1-20 (Juzgado Ambiental San Salvador cinco de marzo del año dos mil veinte).

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2020-2029%2F2020%2F03%2FE7A12.PDF&number=948754&fecha=05/03/2020&numero=MC7-1-20&cesta=0&singlePage=false%27>

Medidas Cautelares MC129-3-22 (Juzgado Ambiental San Salvador catorce de octubre de dos mil veintidós).

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2020-2029%2F2022%2F10%2FF5FC9.PDF&number=1007561&fecha=14/10/2022&numero=MC129-3-22&cesta=0&singlePage=false%27>

Mehdizadeh Allaf, M., & Peerhossaini, H. (2022). *Cyanobacteria: Model Microorganisms and Beyond. Microorganisms. 10*(4). <https://doi.org/10.3390/microorganisms10040696>

Mila Maldonado, F. L., Yáñez Yáñez, K. A., & Subía Cabrera, A. C. (2022). *Tutela judicial efectiva y recuperación de activos: Medidas cautelares como mecanismos de aseguramiento. 5*(15), 49-62. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v5i15.109>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República de Colombia. (2023). *Gobernanza del agua*. <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/gestion-integral-del-recurso-hidrico/gobernanza-del-agua>

Ministerio de Salud Dirección de Vigilancia Sanitaria. (2020). *Boletín Epidemiológico Semana 5 (del 26 de Enero al 1 de Febrero de 2020)*. <https://www.salud.gob.sv/boletines-epidemiologicos-2020/>

Ministerio de Salud, O. de I. y R. (2023). *Solicitud de información pública (2023-9510-JCO-605)*. Ministerio de Salud.

Morales Ortiz, M. E. (2017). Derecho de Consumo. *Revista chilena de derecho privado*, 29, 329-335. <https://doi.org/10.4067/S0718-80722017000200329>

Mostajo Barrios, J. O. (2018). *El error de prohibición culturalmente condicionado. Revista Jurídica Derecho. 7*(9), 114-125.

Organización de las Naciones Unidas. (1992). *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil. AGENDA 21*. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf?_gl=1*rqpsd*_ga*OTI3NTg5OTA1LjE2OTk4MzQ1NTQ.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTc0NDA3OTgyMy4y

MS4xLjE3NDQwODA0MDIuMC4wLjA.

- Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo*.
- Organización de Naciones Unidas. (2014, octubre 22). *Decenio Internacional para la Acción «El agua, fuente de vida» 2005-2015. Áreas temáticas: Calidad del agua*. <https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/quality.shtml>
- Organización de Naciones Unidas. (2015). *The Sustainable Development Goals Explained: Clean Water and Sanitation*. <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/agua-limpia-y-saneamiento>
- Organización Mundial de la Salud. (2018). *Guías para la calidad del agua de consumo humano: Cuarta edición que incorpora la primera adenda (4a ed + 1a adenda)*. Organización Mundial de la Salud. <https://iris.who.int/handle/10665/272403>
- Organización Mundial de la Salud. (2022). *Guías para la calidad del agua de consumo humano: Cuarta edición que incorpora la primera y segunda adenda (4a ed + 1a y 2a adenda)*. Organización Mundial de la Salud. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/352532/9789240045064-eng.pdf?sequence=1>
- Pérez-López, E. (2016). Control de calidad en aguas para consumo humano en la región occidental de Costa Rica. *Revista Tecnología en Marcha*, 29(3), 3-14. <https://doi.org/10.18845/tm.v29i3.2884>
- Priori Posada, G. F. (2005). *El derecho fundamental a la tutela cautelar: Fundamentos, contenido y límites*. 15(30), 171-200.
- Radio Francia Internacional. (2025). *Aguas turbulentas: El gobierno francés bajo presión por las revelaciones de Nestlé*. <https://www.rfi.fr/en/france/20250204-troubled-waters-french-government-under-pressure-over-nestle-revelations>
- Ramírez Torrado, M. L., & Escobar Marsiglia, A. C. (2023). *El error como causal de exclusión de la responsabilidad en el derecho disciplinario*. 26(52), 145-160. <https://doi.org/10.18359/prole.6521>
- Real Academia Española. (2023a). *Comercializar | Diccionario de la lengua española*. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. <https://dle.rae.es/comercializar>
- Real Academia Española. (2023b). *Definición de bien jurídico protegido—Diccionario panhispánico del español jurídico—RAE*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/lema/bien-jur%C3%ADdico-protgido>

- Real Academia Española. (2023c). *Definición de bien jurídico—Diccionario panhispánico del español jurídico—RAE*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. <https://dpej.rae.es/lema/bien-jur%C3%ADdico>
- Real Academia Española. (2024, julio 22). *Servicio | Diccionario de la lengua española (2001)*. «Diccionario de la lengua española (2001)». <https://www.rae.es/drae2001/servicio>
- Redacción LaGaceta503. (2020, enero 23). UES aseguró que las algas del río Lempa no presentaron “riesgo” para la salud. *LaGaceta503*. <https://lagaceta503.com/ues-aseguro-que-las-algas-del-rio-lempa-no-presentaron-riesgo-para-la-salud/>
- Reglamento Técnico Salvadoreño 13.02.01:14 Agua. Agua para consumo humano, Acuerdo N°606 20/03/2018. (2018).
- República del Ecuador. Secretaría del Agua. (2016). *Estrategia nacional de calidad del agua 2016 – 2030*. https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/Estrategia-Nacional-de-Calidad-del-Agua_2016-2030.pdf
- Rivett, U., Taylor, D., Chair, C., Forlee, B., Mrwebi, M., Van Belle, J.-P., & Chigona, W. (2014). *Community Engagement in Drinking Water Supply Management: A Review*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4372.8805>
- Rodriguez-Arana Muñoz, J., & Mejia, H. A. (2019). *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos*. CUSCATLECA.
- Rojas, R. (2002). *Guía para la vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano*.
- Roy, S. (2017). *La desconfianza y la desinformación se propagan de la mano en Flint*. 105(1). <https://doi.org/10.1511/2017.124.22>
- Roy, S., & Edwards, M. (2019). *Citizen Science During the Flint, Michigan, Water Crisis: The Role of Community Resilience in Responding to Environmental Injustice*. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0229-0>
- Sudanto, Saiin, A., & Zaitun. (2022). Legal protection of consumer rights in the concept of human rights. *Bilancia: Jurnal Studi Ilmu Syariah dan Hukum*, 16(1), 1-20. <https://doi.org/10.24239/blc.v16i1.769>
- Suurnäkki, S., Gomez-Saez, G. V., Rantala-Ylinen, A., Jokela, J., Fewer, D. P., & Sivonen, K. (2015). *Identification of geosmin and 2-methylisoborneol in cyanobacteria and molecular detection methods for the producers of these compounds*. 68, 56-66. <https://doi.org/10.1016/j.watres.2014.09.037>
- Ting, H., Memon, M. A., Thurasamy, R., & Cheah, J.-H. (2025). *Snowball Sampling: A Review*

- and Guidelines for Survey Research. 15 Issue 1.* <https://doi.org/10.14707/ajbr.250186>
- Tirado Barrera, J. A. (2021). *Notas sobre el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador.* 16, 173-189. <https://doi.org/10.24965/reala.i16>
- Toro Ochoa, D. (2018). *Las medidas cautelares en los procesos de competencia desleal por violación de normas: Un estudio comparado desde el Análisis Económico del Derecho.* 49, 19-48. <https://doi.org/10.18601/01236458.n49.03>
- United States v. Davis, 24 ELR 20091 (U.S. Dist. Ct. S.D. Ohio 1993). www.elr.info/sites/default/files/litigation/24.20091.htm
- Universidad de El Salvador, S. de C. (2020, febrero 7). Algas del Río Lempa, sector Las Pavas, no representan riesgo para aguas recreacionales, dice LABTOX UES. *El Universitario.* <https://eluniversitario.ues.edu.sv/algas-del-rio-lempa-sector-las-pavas-no-representan-riesgo-para-aguas-recreacionales-dice-labtox-ues/>
- U.S. Environmental Protection Agency. (1986). *NPDES compliance monitoring inspector training.* <https://nepis.epa.gov/Exec/ZyPURL.cgi?Dockey=20004ADR.TXT>
- Villacreses Valle, J. A. (2022). *La Eventual Adopción de Medidas Provisionales y Cautelares en el Procedimiento Administrativo Sancionador.* 10(17), 127-148. <https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2022.17.252>
- Villarán, J. (2020, enero 19). *ANDA distribuye agua embotellada y en pipas en el Gran San Salvador.* https://lapagina.com.sv/nacionales/anda-distribuye-agua-embotellada-y-en-pipas-en-el-gran-san-salvador/comment-page-2/?fbclid=IwAR3f9CIHuWTof4iuysffy78Uo9_rOmUpKhThSoNZ027pl7BbEjMhpjFs9Q
- o
- Villareal Martínez, M. T. V. (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas.* 31-48.

10. Anexos

Anexo 1 Formulario de encuesta elaborado en Google Forms

¿QUÉ SABEMOS SOBRE LA NORMATIVA DE CALIDAD DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO?

Esta encuesta se realiza únicamente con fines académicos, su objetivo es evaluar el conocimiento de los ciudadanos residentes en los distritos de Apopa, Ayutuxtepeque, Ciudad Delgado, Cuscatancingo, Ilopango, Mejicanos, San Martín, Soyapango y Tonacatepeque sobre la normativa e institucionalidad que regula la calidad del agua para consumo humano. La participación es voluntaria y las respuestas serán de carácter confidencial.

1 Género

- Masculino
- Femenino
- Otro

2. Edad

- De 15 a 20 años
- De 21 a 30 años
- De 31 a 40 años
- De 41 a 50 años
- De 51 a 60 años
- Mayor de 60 años

3. Estado familiar

- Soltero (a)
- Casado (a)
- Viudo (a)
- Unión Libre

4. Escolaridad

- Básica (1º a 9º grado)
- Media (Bachiller)
- Técnico
- Superior (Universitario)
- Posgrado
- Ninguno

5. Ocupación

- Estudiante
- Ama de casa
- Empleado (a)
- Negocio propio
- Profesional libre ejercicio
- Jubilado
- Desempleado

6. Usted reside en el distrito de:

- Apopa
- Ayutuxtepeque
- Ciudad Delgado
- Cuscatancingo
- Ilopango
- Mejicanos
- San Martín
- Soyapango
- Tonacatepeque
- Ninguno de los anteriores

7. Zona en la que habita:

- Rural
- Urbana

8. Su proveedor de agua es

- ANDA
- Empresa Privada
- Junta de Agua
- Superior (Universitario)
- Pozo propio
- Otro

9. Ud y su grupo familiar beben agua directa del chorro

- Si (Pasa pregunta 10)
- No (Pasa pregunta 11)

10. Consume el agua del chorro después de:

- Filtrala
- Hervirla
- Sin ningún tratamiento

11. Conoce usted si en El Salvador existe algún Reglamento que establezca cuáles son las condiciones de calidad que debe de cumplir el agua para consumo humano:

- Si
- No

12. Alguna vez a tenido un reclamo por mala calidad del agua:

- Si (Pasa pregunta 13)
- No

13. Denunció la mala calidad del agua:

- Si (Pasa pregunta 15)
- No (Pasa pregunta 14)

14. Por qué no denunció la mala calidad del agua potable:

- No quise (Pasa pregunta 15)
- No sé ante quién debo denunciar (termina)

15. Ante quién se debe denunciar la mala calidad de agua para consumo humano:

- Autoridad Salvadoreña del Agua (ASA)
- Ministerio de Salud (MINSAL)
- Defensoría del Consumidor (DC)
- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)
- Directamente con el proveedor del servicio
- No sé

SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA NÚMERO SIP 1907.2023

Requerimientos:

"...solicito a esta institución me proporcionen información relacionada al Número de denuncia recibidas, admitidas, tramitadas y resueltas ante el Tribunal Sancionador desde octubre de 2018 vinculadas a:

a) Incumplimientos del Reglamento Técnico Salvadoreño Agua. Agua De Consumo Humano. Requisitos De Calidad E Inocuidad RTS 13.02.01:14, en relación al artículo 43 letra f) de la LPC.

Respuesta: "En cuanto a la primera de las peticiones formuladas, se informa que NO existen incumplimientos al RTS 13.02.01:14 en relación al artículo 43 letra f) de la Ley de Protección al Consumidor -en adelante LPC-, para el período indicado."

b) Cobros indebidos en la presentación de servicios de agua potable, en relación a los artículos 18 letra c) y 44 letra e), ambos de la LPC.

Respuesta: "En cuanto a cobros indebidos en la prestación del servicio de agua potable, se encontraron un total de 23 resoluciones finales sancionatorias para el período indicado, en aplicación del artículo 44 letra e) en relación al artículo 18 letra c), ambos de la LPC."

c) Incumplimientos contractuales en el sector de agua potable, en relación al artículo 43 letra e) de la LPC..."

Respuesta: "14 incumplimientos contractuales fueron sancionados en el sector de agua potable para el período indicado, en aplicación del artículo 43 letra e) de la LPC."

Fuente: Secretaría del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, al 24 de julio de 2023.