

WHO/CWS/90.19

ORIGINAL: INGLES

DISTRIBUCION: Limitada

202.4 91AB

WORLD HEALTH ORGANIZATION  
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND  
ENVIRONMENT

ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE  
Y  
MANEJO DE EFLUENTES

CUESTIONES JURIDICAS  
EN LA ASIGNACION DE RECURSOS HIDRICOS  
USO DE EFLUENTES Y  
MANEJO DEL AGUA POTABLE

FAO/OMS  
GRUPO DE TRABAJO SOBRE ASPECTOS LEGALES  
EN EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE EFLUENTES\*

Organización Mundial de la Salud  
Ginebra, 1990

---

\*/ Traducción hecha por el Asesor Interregional en Derecho de Aguas del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas, UNDTCD, New York 1991.

202.4-91AB-8067

El presente informe contiene las recomendaciones de la reunión de consulta legal de FAO/OMS, sobre las limitaciones legales que han obstaculizado el desarrollo de servicios de agua potable y saneamiento (Ginebra, 25-27 de Septiembre de 1990). Las importantes cuestiones jurídicas identificadas por el grupo de participantes sobre aspectos legales en el abastecimiento de agua potable y el manejo de efluentes incluyeron: la reasignación de aguas para asegurar preferencia a los usos domésticos, el marco institucional y legal requerido para optimizar la planificación y el manejo del abastecimiento de aguas; y los sistemas legales que se aplican al manejo de efluentes. El informe original en inglés contiene estudios de casos y otras contribuciones de los miembros del grupo de participantes. Sr. L. Laugeri, Secretario de la Reunión de Consulta, OMS/CWS.

This document is not issued to the general public, and all rights are reserved by the World Health Organization. The document may not be reviewed, abstracted, quoted, reproduced or translated, in part or in whole, without the prior written permission of WHO. No part of this document may be stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means - electronic, mechanical or other without the prior written permission of WHO.

The views expressed in documents by named authors are solely the responsibility of those authors.

Ce document n'est pas destiné à être distribué au grand public et tous les droits y afférents sont réservés par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Il ne peut être commenté, résumé, cité, reproduit ou traduit, partiellement ou en totalité, sans une autorisation préalable écrite de l'OMS. Aucune partie ne doit être chargée dans un système de recherche documentaire ou diffusée sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit - électronique, mécanique, ou autre - sans une autorisation préalable écrite de l'OMS.

Les opinions exprimées dans les documents par des auteurs cités nommément n'engagent que lesdits auteurs.

## INDICE

	Página
INTRODUCCION	
Reunión de Consulta .....	1
Las Comisiones .....	3
Sumario de Recomendaciones .....	3
IDENTIFICACIONES DE LIMITACIONES .....	6
REASIGNACION DE RECURSOS HIDRICOS (COMISION I) .....	7
SISTEMAS LEGALES PARA EL USO DE EFLUENTES (COMISION II) ...	12
CUESTIONES JURIDICAS INSTITUCIONALES Y LEGALES EN EL MANEJO DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (COMISION III) .....	15

16N 8867  
202.4 91AB

## ABREVIATURAS \*/

CWS	Abastecimiento Comunitario de Agua Potable y Saneamiento (ACAS)
DOHS	Departamento de Servicios de Salud
DWR	Departamento de Recursos Hídricos
EIER	Ecole Inter-Etats des Ingénieurs de l'Équipement Rural
EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
DWR	Departamento Federal de Recursos Hídricos
HLE	Legislación de la Salud
IRC	Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
LGA	Autoridad de Gobierno Local
LEG	Asesoría Legal
NANC.I.E.	Centre International de l'Eau de Nancy
NGO	Organización No Gubernamental
PEC	Protección Ambiental Primaria
POR	Portugal
RWQCB	Junta Regional de Control de Calidad de Aguas
SWRCB	Junta Estatal de Control de Recursos Hídricos
UNDTCD	Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USEPA	Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos
WSS	Agua Potable y Saneamiento
WHO	Organización Mundial de la Salud (OMS)
WPRO	Oficina Regional del Pacífico Occidental

---

\*/ Para los propósitos de esta traducción, se mantienen las abreviaturas originales en inglés, a efectos de no causar confusiones con su uso convencional. No obstante, cuando se utilizan siglas en español las mismas se detallan entre paréntesis.

## INTRODUCCION

### La reunión de consulta

La reunión de consulta se llevó a cabo en la sede de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en Ginebra del 25 al 27 de Septiembre de 1990, a fines de tratar un conjunto de cuestiones jurídicas legales relacionados con el abastecimiento de agua potable y el manejo de efluentes.

La relación de participantes se adjunta como anexo a este documento. El grupo consultivo incluyó veinte miembros. La Sra. M. Cardoso da Silva, Gerente del proyecto UNDP/WHO, POR/82/005 "Development of Water and Sanitation Technologies" Portugal, se desempeñó como Presidente de la Consultación; además participaron ocho especialistas en agua potable y saneamiento de países situados en las distintas regiones de la OMS; cinco abogados, economistas y ingenieros de OMS; y el Dr. Dante Caponera, consultor en derecho de aguas, contratado por OMS.

Estuvieron a cargo del secretariado el Sr. Stefano Burchi y el Sr. L. Laugeri, Oficial Legal del Servicio de Desarrollo Legal de FAO, y oficial técnico de la Unidad de Abastecimiento Comunitario de Agua Potable y Saneamiento (ACAS), de OMS, respectivamente. La relación completa de participantes se adjunta como anexo I, en esta versión en español.

La apertura de la reunión de consulta fue hecha por el Sr. Warner, Director de la Unidad de Abastecimiento Comunitario de Agua Potable y Saneamiento de la OMS, quien dió la bienvenida a los participantes y se refirió a los antecedentes y objetivos de la reunión. Durante la Tercera Conferencia Mundial en Derecho y Administración de Aguas (Alicante 11-14 Diciembre 1989) OMS/ACAB hizo una presentación sobre los problemas legales, administrativos y financieros que afectan la provisión de servicios de agua potable y tratamiento de efluentes. En Febrero de 1990 se convino con el Servicio de Desarrollo Legal de FAO, cooperar en el estudio de los problemas legales afectando la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, incluyendo la preparación de un documento con las dificultades existentes en la asignación de recursos, usos de efluentes, y recuperación de costos como consecuencia de defectos en las regulaciones legales relevantes o de su ausencia.

El Servicio de Desarrollo Legal de FAO, había comenzado estudios iniciales sobre el estado legal preferencial de la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, derecho al uso de efluentes, y restricciones respecto a la salud y al medio ambiente.

La Oficina de Recursos Hídricos del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDTCD), preparó una publicación titulada 'Factores Institucionales y Legales Afectando la Implementación de la Década Internacional de Agua Potable y Saneamiento' (UNDTCD, Recursos Naturales, Serie del Agua No. 23).

La unidad ACAS de OMS, ha escrito informes sobre cuestiones jurídicas claves basados en estas importantes contribuciones, para ser usados como documentos de referencia en la reunión de consulta.

El propósito de la reunión de consulta fué determinar mecanismos para el apropiado manejo de aguas, con especial énfasis en usos domésticos y agrícolas en las siguientes cuestiones jurídicas:

- i) situación preferencial del abastecimiento de agua comunitario en la asignación de recursos;
- ii) derechos al uso de efluentes y restricciones respecto a salud pública y medio ambiente; y
- iii) vigencia y cobro de cargas financieras por la derivación, extracción y uso de aguas, y por el uso de aguas residuales y otras medidas regulatorias para alcanzar sostenibilidad y mejoras en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento comunitarios.

Los objetivos de la reunión de consulta fueron los siguientes:

- Revisión de experiencias selectas con miras a determinar los problemas legales más importantes, conforme a las cuestiones jurídicas identificados en (i), (ii), y (iii), antes mencionados.
- Sugerir enfoque y metodologías para tratar los problemas y limitaciones resultantes.
- Diseminar los resultados de las discusiones, con miras a generar programas de acción por parte de los gobiernos y agencias de asistencia externa, proveyendo elementos de información técnica a los profesionales del sector.
- Asesorar a FAO, OMS y otras agencias de soporte externo, acerca de los roles a cumplir con respecto a las limitaciones legales más importantes, en la medida en que las mismas limiten el manejo racional de los recursos hídricos en diferentes países, y en la asistencia a gobiernos en la superación de dichas limitaciones.

Las cuestiones jurídicas fueron introducidas e ilustradas por el Sr. Burchi, el Dr. Caponera y el Sr. Laugeri, quienes presentaron los diferentes problemas a ser considerados en la reunión de consulta. El Sr. Solanes, Asesor Interregional en Derecho de Aguas de UNDTCD desarrolló una síntesis de los problemas institucionales en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, con casos de estudio, sugerencias para investigaciones futuras y preparación de legislación modelo. Las otras presentaciones en sesiones plenarias incluyeron la revisión del desarrollo histórico de legislación regulando el uso de efluentes en agricultura, por el Profesor H. Shuval, de la Universidad de Jerusalem; una presentación técnica sobre la protección de fuentes de aguas por el Sr. J. T. Visscher, Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento (IRC); y un estudio sobre el caso de prevención de la contaminación doméstica e industrial en Portugal, presentado por el Sr. J. Roxo Pires, del Proyecto POR/82/005.<sup>2/</sup>

### **Las Comisiones**

Durante las discusiones en la sesión plenaria, los grupos de trabajo nuevamente definieron las tres cuestiones jurídicas más importantes o grupos de cuestiones jurídicas a ser consideradas por las comisiones, en el orden siguiente:

- Comisión I. Reasignación de Recursos Hídricos
- Comisión II. Sistemas Legales para el Manejo de Efluentes
- Comisión III. Cuestiones Jurídicas Institucionales en el Manejo de APS. \*\*/

### **Sumario de Recomendaciones**

El informe de la Comisión I., enfatiza la necesidad de que los gobiernos tengan poderes legales para asignar y reasignar recursos de agua, y los derechos correspondientes, dando prioridad a consumos

---

\*/ Los Anexos II, III, y IV, que contiene el informe original en inglés, incluyen estas presentaciones. Sin embargo, estos anexos no se adjuntan en esta primera versión en español, debido al factor tiempo, pero se espera poderlos incluir posteriormente.

\*\*/ Las conclusiones y recomendaciones de cada Comisión aparecen como anexos en el informe original en inglés solamente. (op. cit.). de administración de aguas y derechos sobre las mismas, promoción de planificación integrada y mejoras en la capacidad de las agencias de administración y de las asociaciones de usuarios, para manejar sistemas de aguas. Tres estudios se han recomendado:

domésticos para satisfacer las necesidades básicas de la población. La implementación de estas recomendaciones requiere la existencia de administraciones del agua dentro de los sistemas de gobierno. También se requieren provisiones legales para la planificación integrada de recursos hídricos; participación comunitaria; y la protección de cuencas de captación de aguas. La capacidad de las agencias administrativas y entidades de usuarios en el manejo de los recursos hídricos, deben ser mejoradas. Se requieren técnicas simples de inspección sanitaria del abastecimientos de agua potable que deberían ser adoptadas, así como también de estándares para el control de contaminación.

La Comisión recomienda que se provea asistencia para que los países en desarrollo implementen estas medidas, particularmente en lo que se refiere a la redacción de legislación apropiada, mejorar la efectividad de los sistemas

- (i) Un estudio de compilación de legislación de aguas representando distintos sistemas legales y culturales;
- (ii) Un estudio comparado de mecanismos legales para la reasignación de derechos de aguas a usuarios preferidos, como los usos domésticos; y
- (iii) Un estudio comparado sobre la legislación regulando la provisión de servicios de agua potable y saneamiento al público.

El informe de la Comisión II, enfatizó la necesidad de que los gobiernos controlen la asignación de efluentes no tratados y el uso de efluentes tratados. Se requieren medidas específicas para prevenir los efectos negativos de los efluentes no tratados sobre el medio ambiente y la salud pública. Los derechos de los usuarios que utilizan aguas de efluentes, deben ser protegidos respecto de las pérdidas que pudieren resultar como consecuencia de los tratamientos de las aguas de efluentes. La regulación al respecto debe ser consistente con la legislación regulando el uso del agua en general, el abastecimiento de agua potable, el control de efluentes, y el control de contaminación. Se requiere coordinación entre las distintas oficinas de gobierno involucradas, considerándose que el uso de cargas financieras por efluentes es justificado a fines de promover el uso razonable de los recursos hídricos.

La Comisión recomienda que se suministre asistencia para que los países en vías de desarrollo redacten sistemas legales de manejo de efluentes; y recomienda estudios comparados de legislación existente, análisis de costo beneficio de proyectos destinados a implementar regulaciones y a



aplicarlas. Así mismo, enfatiza la necesidad de que las agencias de asistencia externa presten especial atención a este problema.

El informe de la Comisión III, enfatiza la necesidad de que las instituciones del sector alcancen auto-sostenibilidad, lo que requiere mejoras en la actividad financiera de las instituciones, particularmente en lo que se refiere a la imposición y cobro de cargos financieros en relación al abastecimiento de aguas y disposición de efluentes. Los cargos financieros deben reflejar el valor económico de todos los factores de producción y deben ser pagados por los usuarios de manera de promover el uso racional de los recursos necesarios para la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento.

Sin embargo, la estructura tarifaria debe reflejar diferencias de ingresos, consumo y disposición a pagar de cada uno de los distintos tipos de usuarios. Los propietarios de instalaciones utilizadas en extracciones privadas de aguas deben estar sujetos a impuestos por el agua utilizada o por la realización de tareas que requieran aguas. La Comisión enfatizó la necesidad de estructuras y mecanismos simples para la administración de cargos financieros y sugirió que las agencias de asistencia externa, asistan a los gobiernos preparando un modelo y un listado de elementos a tener en cuenta en la preparación de legislación sobre tarifas.

La Comisión también reconoció la necesidad por un sistema más racional para la planificación del sector de agua potable y saneamiento y para la evaluación de proyectos, sugiriendo que se necesitaba mas uniformidad en los métodos de diseño de proyectos, a través de la implementación de criterios y procedimiento de obligatoriedad general, con la asistencia de agencias de soporte externo según lo requerido.

En sus discusiones sobre desarrollo institucional la Comisión reconoció las limitaciones financieras presentemente afectando el sector público y la necesidad de encontrar nuevas alternativas para la movilización de recursos. El tratamiento del sector agua potable y saneamiento como un monopolio público ha eliminado arreglos institucionales alternativos que podrían haber resultado en una participación mas activa del sector privado en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, con algunas ventajas en términos de personal, recursos financieros, flexibilidad y eficiencia. La Comisión recomienda que el papel potencial del sector privado en agua potable y saneamiento sea evaluado y que se identifiquen estructuras institucionales alternativas a efectos de

posibilitar la participación del sector privado sin que se afecten los intereses públicos fundamentales. Las agencias de soporte externo pueden asistir a los gobiernos identificando y revisando alternativas de participación del sector privado en algunos países seleccionados y preparando un informe con el estado de la situación, el que debe identificar los problemas a ser encarados y solucionados y los costos y los beneficios probables, cuando se considera el rol del sector privado en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento.

El informe de la Comisión III, contiene tres propuestas específicas:

- redacción de una regulación modelo para la tarificación de servicios de agua potable y saneamiento, la imposición y cobro de tarifas y los procedimientos correspondientes, teniendo en cuenta la experiencia de la legislación comparada;
- sugestión de mecanismos alternativos para facilitar el cobro de tarifas en mora; y
- preparación de criterios legalmente obligatorios para la evaluación de programas de agua potable y saneamiento.

#### IDENTIFICACION DE LIMITACIONES

Los problemas presentes incluyen el minamiento creciente y la contaminación de los recursos hídricos, conjuntamente con un incremento dramático de los grupos de población constitutivos de riesgo de salud. Esto resulta en un incremento de los costos de provisión de servicios de agua potable y saneamiento, cuya adecuada provisión se torna difícil.

Las comunidades y las agencias del gobierno se encuentran con limitantes técnicas y gerenciales, compuestas por la falta de recursos humanos y financieros. El aumento de la demanda y la diversidad de los servicios de agua potable y saneamiento demandan el dictado de legislación de avanzada, la que debe ser susceptible de fácil implementación y aplicación.

Los países en desarrollo han tendido que adoptar estándares y criterios importados de países desarrollados, los que reposan en criterios propios de países con una administración centralizada de sistemas reticulados centrales. El papel de las comunidades y administraciones locales y del sector privado ha sido limitado.

Además, la provisión de servicios de agua potable y saneamiento esta sujeta a fragmentación funcional de actividades, con considerable superposición de actividades entre las diversas entidades involucradas.

La adecuada operación, mantenimiento y monitoreo de sistemas de agua potable y saneamiento son frecuentemente relegadas en favor de nuevas construcciones. El uso exagerado de subsidios, dilución de responsabilidades, falta de sistemas adecuados de determinación de costos, mala política tarifaria, y inadecuadas prácticas de recupero de costos que afectan la provisión de servicios. La falta de conciencia pública acerca de la importancia y beneficios de un sistema adecuado de agua potable y saneamiento, afectan la prestación de servicios y también la participación pública en los mismos.

Muchos países deben aún preparar legislación en materia de asignación preferente de aguas abastecimiento, de agua potable y saneamiento, uso de efluentes en agricultura, industria o usos municipales, protección y conservación de recursos hídricos, y recupero de costos mediante tarifas a ser pagadas por los usuarios de servicios de agua potable y saneamiento.

Las cuestiones jurídicas relevantes incluyen:

- El sector agua potable debe ser asignado agua de calidad adecuada en cantidades apropiadas y de fácil acceso;
- se debe legislar sobre el uso de efluentes en agricultura teniendo presente las necesidades de protección de salud pública y medio ambiente; y
- las regulaciones que determinan el marco institucional para la provisión del servicios de agua potable y saneamiento, deben incorporar elementos gerenciales, a efectos de asegurar el adecuado manejo de los sistemas y la recuperación de los costos de proveer los servicios.

Estas cuestiones jurídicas se tratan en las secciones del informe de la reunión de consulta, como sigue:

#### REASIGNACION DE RECURSOS HIDRICOS (COMISION I)

El problema de la reasignación de recursos hídricos ha aumentado muy rápidamente. Limitaciones en la cantidad de agua disponible y deterioro creciente de su calidad, en todas sus manifestaciones,

reclaman que el agua sea protegida y usada eficientemente, a fines de proteger inversiones en ellas basadas y de posponer gastos en tratamiento de aguas para usos domésticos. Generalmente, es menos costoso prevenir la contaminación de aguas que tratarla a los niveles requeridos para agua potable, además la prevención supone menos riesgos para la salud.

Los sistemas legales en todo el mundo divergen, sin embargo, la tendencia es que las aguas sean de propiedad pública o que los gobiernos tengan facultades para controlar su uso. De acuerdo con la comisión, esto también implica el poder de asignar y reasignar el uso o el reuso de aguas. Cuando los gobiernos no tienen este poder se requiere pronta acción para implantarlo.

La reasignación de aguas es un imperativo de la situación de competencia creciente por recursos escasos, cuyos usos actuales están amparados y protegidos por decisiones pasadas, el derecho existente, o derechos consuetudinarios. Las asignaciones de agua hechas en el pasado, no han tomado en cuenta la necesidad de reservar los mejores recursos para la satisfacción de necesidades de agua potable.

Una adecuada legislación es fundamental para asegurar la asignación de agua a usos domésticos y sanitarios, y para proteger los derechos de los usuarios. La aplicación efectiva de esta legislación es una responsabilidad esencial de los gobiernos. Sin embargo, la actividad de la comunidad y su efectiva intervención pueden ser más efectivas que las ordenes de una corte.

Consecuentemente, la adecuada planificación de los recursos hídricos y la intervención de la comunidad, contribuyen al éxito de los programas de implementación de legislación sobre la asignación y el uso de recursos hídricos. Sin embargo, en muchos países no existen instrumentos institucionales adecuados y hay una tendencia a asignar recursos financieros a las actividades que generan un retorno inmediato a los gobiernos, en detrimento de los recursos públicos de agua potable y saneamiento.<sup>\*/</sup>

En el anexo V del documento original en inglés, se han incluido ejemplos de legislación comparada sobre el tema. Hacemos incapie que dichos anexos no constan en esta traducción inicial al español.<sup>\*\*/</sup>

---

<sup>\*/</sup> La epidemia de colera en Sud América, con casos aislados en USA, es un resultante de este proceso (N.T.)

<sup>\*\*/</sup> (opus cit.)

## CONCLUSIONES

Los gobiernos deben tener capacidad legal para asignar y reasignar recursos hídricos y derechos sobre aguas. Se debe conferir prioridad a asignaciones para usos domésticos destinados a cubrir necesidades mínimas de la población. Esto puede en algunos casos incluir ganado en pequeñas cantidades cuando este sea fundamental para la supervivencia de las poblaciones. La prioridad del consumo doméstico debe ser establecida por ley. Las reglas sobre preferencias entre usos no deben ser rígidas, pues las necesidades varían en tiempo y en espacio.

Los proceso de asignación y reasignación de aguas deben tomar en cuenta, en tanto y cuanto sea posible, los derechos consuetudinarios y tradicionales, a fines de facilitar la implementación de nueva legislación. Es muy importante asignar agua de alta calidad para consumos humanos a fines de prevenir tanto como sea posible el uso de aguas contaminadas y los consiguientes riesgos asociados. Estos riesgos deben ser operados en países en donde el sector no cuenta con adecuada conducción, o en donde los métodos o las tecnologías son inadecuados, o no existe apropiada operación y mantenimiento de los sistemas.

Cuando exista un conflicto entre usos y derechos existentes y la necesidad de aguas para usos domésticos y sanitarios, la administración debe tener poderes para:

- modificar los derechos existentes; o
- expropiarlos si fuere necesario.

La compensación por la expropiación puede ser en dinero o en especie, de acuerdo con la legislación del país.

Sin embargo, la planificación, el manejo, la asignación, y en definitiva el uso efectivo de los recursos hídricos y de los demás recursos humanos y de capital requeridos para la prestación de servicios a ellos vinculados, no es posible sin la existencia de un sistema adecuado de administración específica para recursos hídricos. La unidad de gobierno responsable por recursos hídricos debe tener capacidad para conceder y registrar derechos y para controlar el uso de las aguas que se haga en virtud de los mismos. También debe responder por la creación y mantenimiento de una base de datos con los derechos al uso de aguas, disponibilidad de recursos y como así también por el cobro de tarifas vinculadas al uso de aguas y disposición de efluentes.

En muchos países estas administraciones deben ser establecidas y fortificadas.

La planificación integrada de los recursos hídricos es fundamental y debe ser un requisito legal de referencia básica con principios sobre manejo de aguas, prioridad de usos domésticos, participación comunitaria y satisfacción de necesidades mínimas.

Las agencias de asistencia externa pueden suministrar apoyo a este tipo de esfuerzo, combinando planes regionales y subregionales dentro de la planificación general. Los planes deben contemplar la asignación de recursos y se debe fomentar la participación comunitaria a efectos de la provisión y el manejo de sistemas de agua potable y saneamiento. En los grandes sistemas se pueden combinar asociaciones o federaciones de agrupaciones de usuarios.

Los usuarios puede participar con más facilidad a nivel local e intermedio. Estos intereses pueden ser representados a nivel nacional mediante comités de aguas u otras alternativas. Las ventajas de la participación de los usuarios deben ser explicitadas por la legislación, desde que además contribuye a prevenir conflictos y facilita su solución, ayudando asimismo al automantenimiento de los sistemas. Las regulaciones y legislación pertinente deben ser simples.

La legislación debe contener provisiones para la protección y el manejo de cuencas como un modo de asegurar la cantidad y la calidad de los recursos necesarios. Se sugiere incluso la creación de agencias de cuencas con responsabilidades específicas por cuencas determinadas y con poderes de gobierno suficiente para asegurar su protección. Para cuencas menores se considera el control a través de entidades de usuarios, con poderes suficientes para asegurar su protección y manejo adecuado.

Las entidades de provisión de servicios de agua deben estar sujetas al control de las autoridades responsables por la salud pública y aguas, a fines de asegurar de que cumplan con sus obligaciones de manejo del recurso y suministro adecuado del servicio. Se requieren técnicas simples de control sanitario, la implementación de estándares de calidad de efluentes y el control por su observancia efectiva. El principio contaminador paga debe ser aplicado y los usuarios y el público deben participar en el control de contaminación y la protección de los recursos hídricos.

## RECOMENDACIONES

Se recomendaron las siguientes acciones:

- preparación de un informe con ejemplos de legislación comparada en principios claves de derecho de aguas (asignación, participación de usuarios, protección de fuentes, control de cumplimiento, etc.), en diferentes medios y culturas;<sup>\*/</sup>
- preparación de un estudio con los mecanismos legales para la reasignación de aguas a usos prioritarios con particular referencia a agua potable y saneamiento;
- preparación de un estudio sobre legislación comparada en materia de agua potable y saneamiento;
- proveer asistencia a países en desarrollo;
  - a) en la redacción de legislación sobre procedimientos para la asignación y reasignación de recursos hídricos, prioridad de consumos domésticos, planificación, participación de usuarios y protección de fuentes de abastecimiento; y
  - b) en el establecimiento de un sistema de administración centralizado, responsable por la creación de un sistema centralizado de registro de usuarios, administración de un sistema de permisos para el uso de aguas y descarga de efluentes, y con autoridad para controlar el uso de efluentes y las descargas de los mismos;
- promover la implementación de sistemas integrados de planificación de recursos hídricos a todos los niveles, con la participación coordinada de las agencias de soporte internacional.

---

<sup>\*/</sup> Documentación sobre el tema existe en "Captación y Aprovechamiento del Agua: Estudio Comparado de los Regímenes Jurídicos", Naciones Unidas, 1974 ST/ECA/154, y en otras importantes publicaciones de FAO, sobre derechos de aguas en diferentes regiones).

- mejorar la capacidad de las agencias de aguas y de las asociaciones de usuarios para manejar sus sistemas de aguas utilizando mecanismos simples para controlar las cuencas de colección de aguas, teniendo presente que para áreas rurales y zonas manejadas por usuarios las necesidades de análisis químicos y bacteriológicos deben ser minimizadas.

## SISTEMAS LEGALES PARA EL USO DE EFLUENTES (COMISION II)

### INTRODUCCION

"Efluente" es el resultado de procesos productivos en el sector público y privado, que deben ser cuidadosamente analizados a fines de minimizar la polución de aguas y optimizar su uso y consumo. Los efluentes pueden ser considerados como un recurso con valor para las economías nacionales. Consecuentemente, deben ser asignados dentro de un sistema planificado, con vistas a mejorar los beneficios derivados de cantidades limitadas de aguas. Por lo tanto los gobiernos deben implementar políticas explícitas para determinar el estado legal de los efluentes y autorizar su uso. El sistema legal debe incorporar pautas para prevenir los riesgos sanitarios y ambientales que pueden asociarse al uso de efluentes.

### CONCLUSIONES

Considerando que los efluentes tienen un valor económico resulta que:

1. Los gobiernos deben controlar la asignacion de efluentes en crudo y el uso de efluentes tratados con miras a:
  - (a) asegurar la tenencia por parte del usuario; y
  - (b) asegurar la protección razonable y adecuada de la salud pública y el medio ambiente.
2. Cuando el agua es utilizada y captada, y los efluentes del uso son reusados el sistema experimenta una pérdida neta. Consecuentemente los derechos de los usuarios utilizando los efluentes o desagües de retorno, pueden ser afectados. Estos derechos deben ser protegidos.
3. A efectos de ser efectivos los sistemas legales deben establecer medidas para facilitar el cumplimiento de las provisiones regulatorias, incluyendo sanciones e incentivos financieros.



4. La legislación para el manejo de efluentes debe ser en acorde con la legislación general de manejo adecuado de aguas sobre todo la legislación de control de contaminación.
5. Los efluentes crudos provenientes de sistemas centralizados deben ser legislados, de manera de reflejar los requerimientos operacionales del sistema, en tanto que este produce las sustancias que resultan en la producción de efluentes. Por lo tanto, los usuarios individuales deben estar obligados a adaptarse al sistema de desagües cloacales, y las descargas y conexiones no domésticas deben ser cuidadosamente controladas y monitoreadas. Consecuentemente, la legislación de manejo de efluentes debe ser coordinada con la legislación de manejo de agua potable y saneamiento.
6. Como la legislación de manejo de efluentes consiste de componentes de manejo de aguas, salud pública y medio ambiente, puede suceder que existan diferentes áreas de gobierno involucradas en el tema. Se requiere coordinación cuidadosa. El diseño, construcción y operación de proyectos relacionados con efluentes, no deben estar a cargo de la aplicación e implementación de la legislación. Control y operación deben estar separados.
7. El uso de efluentes tiene un valor económico. Puede por consiguiente estar sujeto a cargas financieras como un medio de fomentar su uso racional.
8. Cuando se requieran costos adicionales por el uso de efluentes, los mismos deben ser equitativamente asignados entre sus beneficiarios.

## RECOMENDACIONES

1. El manejo de efluentes debe incluir:
  - (a) la definición de que se entiende por efluente;
  - (b) la titularidad de los efluentes;
  - (c) el sistemas de permisos;
  - (d) la protección de usuarios de efluentes afectados por la pérdida de los efluentes de desagüe;
  - (e) restricciones para la protección de la salud pública y ambiental con relación a:
    - (i) uso previsto para el agua;
    - (ii) tratamiento, condiciones y calidad final del agua;
    - (iii) condiciones para el asentamiento de instalaciones de tratamiento de aguas;

- (f) asignación de costos y precios;
- (g) mecanismos de control;
- (h) disposición de los lodos que resultan de los sistemas de tratamiento;
- (i) arreglos institucionales para la aplicación de la legislación relevante; y
- (j) interacciones entre la legislación general de manejo de aguas y la regulación de uso de efluentes, con particular referencia a la legislación para control de contaminación de aguas y medio ambiente; y a la legislación sobre prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento, incluyendo las organizaciones relevantes y responsables.

2. Estudios comparativos de sistemas legales para el manejo de efluente deberían ser realizados, a fines de determinar su situación y utilidad relativa. Estos estudios deben tomar en cuenta el marco institucional y legal de manejo y control de contaminación de aguas y medio ambiente, como así también los sistemas legales institucionales de provisión de servicios de agua potable y saneamiento al público. Estos estudios deberían llevar al desarrollo de criterios para evaluar la efectividad de los distintos sistemas legales y también de pautas legislativas para el manejo de efluentes.

3. Una evaluación sobre el potencial técnico para asistencia internacional en esta materia debería ser llevado a cabo, incluyendo contactos con donantes potenciales.

4. FAO, WMO, y otras agencias deben intensificar sus esfuerzos en este tema asignando recursos para llevar a cabo estas recomendaciones.

5. Los costos y beneficios de largo plazo asociados con la implementación y puesta en vigencia de un sistema legal para el manejo de efluentes deben ser evaluados, con miras a incrementar los niveles de soporte económico, financiero y profesional requeridos por la implementación de legislación de control de efluentes.

**CUESTIONES JURIDICAS INSTITUCIONALES Y LEGALES  
EN EL MANEJO DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
(Informe de la Comisión III)**

**Introducción**

Una de las conclusiones fundamentales del Grupo de Trabajo de WHO sobre recupero de costos es que auto-sostenibilidad es el estado de desarrollo mas deseable para cualquier sistema de agua potable y saneamiento. El grupo proveyó guías al respecto en el informe "Water Supply and Sanitation Handbook of Financial Principles and Methods" (document WHO/CWS/90.10, WHO, Ginebra 1990). La Comisión ha endosado las sugerencias del grupo, y efectuado sugerencias específicas respecto a mejoras en ejecución financiera, planificación racional del sector, métodos de evaluación de proyectos, y evaluación del rol potencial del sector privado en agua potable y saneamiento. El anexo VII del informe original contiene un sumario regional sobre los problemas de eficiencia y equidad en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento.

**CONCLUSIONES**

El problema de cobro y percepción de tarifas se ha convertido en una limitante crítica de los sistemas de agua potable y saneamiento en muchos países en desarrollo, de tal modo que los gobiernos los han hecho parte de sus esfuerzos para mejorar la actividad del sector. La falta de datos económicos y la inadecuación de las tarifas por servicios de agua potable y saneamiento afectan las posibilidades financieras de las organizaciones de agua potable y saneamiento, las que deben apelar a subsidios de los gobiernos centrales, o disminuir la calidad de sus servicios, aunque podrían apelar a medidas de manejo de demanda de aguas, para optimizar el empleo de recursos escasos. La imposición de cargas por efluentes es poco frecuente.

Además existen casos de extracciones privadas de aguas que aún cuando legalmente válidas tienen un efecto colectivo agregado de disminuir la masa crítica de recursos financieros, necesarios para la operación adecuada de servicios de agua potable y saneamiento.

En lo que respecta a planificación, el sector agua potable y saneamiento tiene un problema para traducir las políticas prioritarias para el sector a planes y acciones operativos; tiene problemas para asegurar y salvaguardar la viabilidad y autosostenimiento de programas y proyectos; es deficiente en lo que respecta a evaluar alternativas para la satisfacción de necesidades de agua potable y

saneamiento (incluyendo el control de aguas no contabilizadas y no pagadas) y no es capaz de evaluar críticamente normas de agua potable y saneamiento, aptos para la situación, problemas y recursos de los sistemas y las poblaciones que sirven.

En muchos países en desarrollo el sector público se encuentra con serios limitantes financieros lo que reclama la búsqueda y evaluación de nuevas alternativas para la movilización de recursos. En muchos países los sistemas de agua potable y saneamiento son monopolios públicos, lo que previene y elimina arreglos institucionales alternativos para movilizar recursos, aunque hay una considerable necesidad por incrementos en los recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles para mejorar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en países en vías de desarrollo.

## RECOMENDACIONES

En lo que respecta al cobro y percepción de tarifas por servicios de agua potable y saneamiento la Comisión requiere que cuando sea posible las mismas cubran los costos económicos de proveer el servicio, de modo que los usuarios reciban apropiadas señales económicas sobre los volúmenes de agua utilizados conforme a las indicaciones del sistema de precios. Los pros y contras de los sistemas de medición deben por lo tanto ser establecidos. Se deben establecer criterios para la provisión de volúmenes mínimos, requeridos para la satisfacción de necesidades básicas, más allá de los cuales se deben cobrar tarifas progresivamente más altas a efectos de asegurar el equilibrio financiero de la entidad a cargo del sistema.

Las cargas por agua potable deben ser universales permitiendo excepciones solo en casos de comprobadas situaciones de pobreza. Sin embargo, el principio no puede ser usado para cargar a los consumidores los costos de las ineficiencias de las entidades de provisión del servicio. Más allá de un cierto nivel de pérdidas no se puede cargar al usuario, sino que se requiere mejorar la eficiencia del sistema.

Los sistemas de facturación y percepción de tarifas deben ser organizadas de manera de asegurar fluidez financiera a través de cada período presupuestario. Los impuestos y tarifas por uso de aguas deben incluir cargas por contaminación, basadas en los volúmenes y clases de contaminantes producidos y los costos de su tratamiento.

Los propietarios legales de instalaciones y equipos utilizados en la extracción y uso de aguas pueden ser objeto de tasas por utilizar el agua o por la ejecución de actividades que requieren agua para su

desarrollo. Sin embargo, al llevar a cabo un proceso de tasación a usuarios privados, el gobierno debe estimar cuidadosamente los costos y beneficios del proceso por el cual se imponen costos adicionales a unidades económicas legalmente beneficiadas con sistemas privados de abastecimiento de aguas.

En algunos casos (conflictos por el uso de las mismas aguas, contaminación, daños a la salud pública, etc.), los beneficiarios de sistemas privados legalmente válidos de provisión de aguas pueden ser compelidos a discontinuar sus actividades. No obstante, los gobiernos deben estar en condiciones de probar que éstas medidas son razonables conforme a datos ciertos e información fidedigna, incluyendo la consideración de la condición legal de los usos existentes, los que en algunos casos pueden estar sujetos a compensación legal. Se debe tener presente sin embargo que no hay derechos adquiridos en contra de la salud pública.

La mora en el pago de tarifas debe autorizar:

- (a) el corte de abastecimiento; y
- (b) la percepción forzada de las tarifas en mora.

La percepción de tarifas en mora debe estar sujeta a un proceso sumario, debiéndose implementar procedimientos sumarios al respecto, y determinarse sistemas efectivos para el cobro, como por ejemplo, el otorgamiento de poderes a firmas privadas para que procedan al cobro.

Las tarifas en mora deben ser consideradas cargas "propter rem" sobre la propiedad a la cual se suministraron servicios y no pueden notariarse cambios de titularidad sino se cuenta con certificados de libre de deuda expedidos por la autoridad de aguas.

La Comisión recomendó además la preparación de modelos de tarifas y ordenanzas para su percepción, a ser redactados por las agencias de cooperación técnica con capacidad en la materia, teniendo presente principios de legislación comparadas y los principios de la legislación fiscal pertinentes al temas. Se deben además preparar mecanismos simples para la identificación, imposición, procesamiento y percepción de cargas por servicios de agua potable y saneamiento.

En lo que respecta a planificación, la Comisión recomendó que se redactaran modelos y procedimientos para la evaluación de la pertinencia, viabilidad y sostenibilidad de programas de desarrollo de agua potable y saneamiento, y de los proyectos pertinentes. Las entidades de

financiación internacional y las autoridades nacionales pertinentes deberían endosar las pautas de planificación y evaluación de programas y proyectos y no autorizar programas que no se ajusten a las mismas.

Los factores a considerar antes de aprobar proyectos de agua potable y saneamiento incluyen, entre otros:

- disponibilidad de agua en calidad y cantidad adecuada, durante la duración estimada útil del proyecto;
- desarrollo paralelo de sistemas de agua potable y saneamiento;
- observancia de principios de planificación múltiple en el diseño de proyectos hídricos;
- evaluación de tecnologías alternativas;
- diseño de sistemas de agua potable y saneamiento sobre la base de principios de demanda efectiva, a menos que por consideraciones socioeconómicas explícitas se adopte una solución diferente;
- oportunidad para participación pública informada;
- evaluación de los impactos económicos, ambientales y sociales de los proyectos;
- evaluación de la disponibilidad de recursos humanos, financieros e institucionales para asegurar la viabilidad de los programas; y
- optimización del uso de los recursos.

Las pautas y la documentación relevante para los programas y proyectos se deben hacer disponible al público.

En lo que concierne a mejoras institucionales la Comisión recomienda que los gobiernos, las agencias de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones financieras y otras organizaciones técnicas y financieras, investiguen la posibilidad de movilizar recursos técnicos y financieros del sector privado a efectos de proveer servicios de agua potable y saneamiento. La evaluación debe incluir diferentes alternativas para participación, por ejemplo, la subcontratación de estudios de ingeniería, la concesión de obras y servicios públicos, y la transferencia de la titularidad de instalaciones. La expansión del sector privado debe considerar firmas de ingeniería, organizaciones comerciales, asociaciones de usuarios, cooperativas e inversionistas particulares. Los gobiernos deben considerar la remoción de los obstáculos legales que afectan la participación del sector privado,

considerando también a través de que elementos se puede incentivar el rol del mismo (por ejemplo, la seguridad de derechos sobre aguas, derechos sobre servicios y retornos financieros).

La Comisión recomendó además que las agencias de cooperación técnica y financiera internacional preparen un informe sobre el estado de situación de la participación del sector privado en la provisión de servicios de agua potable y saneamiento a nivel internacional. El informe debería contener una revisión exhaustiva de los elementos económicos, financieros, legales, institucionales, técnicos y sociales, a ser examinados cuando se considere la privatización de servicios. Además deben tenerse en cuenta las ventajas relativas de una transferencia gradual de servicios al sector privado, por la oposición a una transferencia en un solo acto.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE ASPECTOS LEGALES  
DEL DEPARTAMENTO DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE EFLUENTES

Dr.	D. Caponera	Experto en Legislación de Aguas, Consultor OMS
Sr.	M. Cardoso Da Silva	Gerente, POR/82/005, OMS/PNUD, Portugal
Sr.	E. Doring	Consejero Técnico, GTZ, Alemania
Sr.	P. Faivre	Director, Asuntos Internacionales del Agua, NAN C.I.E. Francia
Sr.	Y. Glemarec	PNUD, Ginebra
Sr.	J. Hueb	Ingeniero Sanitario, OMS/CWS
Sr.	P. Koenig	Economista, OMS/CWS
Sr.	J. P. Lao-Hansen	Editor, Legislación de la Salud, OMS/HLE
Sr.	B. Locke	Diputado del Presidente, Consejo de Colaboración, PNUD, Ginebra
Sr.	A. H. Maiga	Ingeniero Sanitario, EIER Ouagadougou/EPFL Lausanne
Sr.	B. N'Deurbelaou	Ingeniero Sanitario, Desarrollo Hydrosult, S.A., Lausanne
Sr.	K. Podlaski	Director, Departamento Manejo de Aguas, Polonia
Sr.	J. Roxo Pires	Ingeniero Sanitario, OMS/PNUD, POR/82/005, Portugal
Srta.	T. Santa María	Oficial Legal, Compañía General del Agua, Francia
Sr.	S. N. Sharma	Director General, Suministro de Aguas y Desagüe, Nepal
Dr.	S. Shubber	Sr. Oficial Legal, Oficina de El Consejo Legal, OMS/LEG
Sr.	H. Shuval	Director, Salud del Medio Ambiente, Universidad de Jerusalem
Sr.	M. R. Solanes	Consejero Interregional, Legislación de Aguas, UNDTCD
Sr.	S. Tamplin	Consejero Regional, Salud del Medio Ambiente, OMS/WPRO
Sr.	I. T. Visscher	Sr. Oficial de Programa, IRC, La Haya, El Reino de los Países Bajos
Dr.	D. Warner	Gerente CWS, OMS, Ginebra



Anexo I. (continuación)

SECRETARIADO

Sr.	S. Burchi	Oficial en Legislación, Servicio de Desarrollo Legal, FAO
Sr.	L. Laugeri	Oficial Técnico, OMS/CWS
Srta.	L. Meyer	Secretaria, OMS/CWS
Srta.	M. Nortey	Secretaria, OMS/CWS
Srta.	F. Sigalotti	Secretaria, OMS/CWS
Srta.	A. Waters	Secretaria, OMS/CWS

FAO/OMS REUNION DE CONSULTA SOBRE  
CUESTIONES JURIDICAS LEGALES  
EN ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y  
MANEJO DE EFLUENTES

COMPOSICION DE LAS COMISIONES

COMISION I. Reasignación de Aguas

Dr.	A. Caponera	Consultor, OMS
Sr.	E. Doring	GTZ, Alemania
Sr.	B. N'Deurbelaou	Suiza
Srta.	T. Santa María	Francia
Sr.	S. N. Sharma	Nepal
Sr.	J. T. Visscheer	Relator, IRC

COMISION II. Sistemas Legales de Manejo de Efluentes

Sr.	S. Burchi	Servicio de Desarrollo Legal, FAO
Srta.	M. Cardoso Da Silva	Portugal
Sr.	K. Podlaski	Polonia
Dr.	S. Shubber	OMS/LEG
Sr.	H. Shuval	Israel
Sr.	S. Tamplin	Relator, OMS/WPRO

COMISION III. Marco Institucional y Legal

Sr.	Y. Glemarec	Consejo Colaborativo
Sr.	J. P. Lau-Hansen	OMS/HLE
Sr.	J. Roxo Pires	Portugal
Sr.	Mr. M. R. Solanes	Relator, UNDTCD