



Asamblea General

Distr. general
19 de julio de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

36º período de sesiones

11 a 29 de septiembre de 2017

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, preparado de conformidad con las resoluciones del Consejo 27/7, de 2014, y 33/10, de 2016. El informe se centra en la regulación de los servicios y su papel en la efectividad progresiva del derecho humano al agua y el saneamiento. El Relator Especial comienza el informe exponiendo las obligaciones de derechos humanos de los Estados, las instancias reguladoras y los proveedores de servicios en el contexto de la regulación. Ofrece un panorama general del papel de la regulación de los servicios de agua y saneamiento, identifica los diferentes tipos de marcos regulatorios y examina la forma en que se relacionan con las normas de derechos humanos. El Relator Especial también examina las funciones esenciales de las instancias reguladoras. Por último, presenta recomendaciones a los Estados y a las instancias reguladoras respecto de esas cuestiones.



Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos	4
A. Obligaciones de los Estados	4
B. Obligaciones de las instancias reguladoras	6
C. Responsabilidades de los proveedores de servicios	7
III. Regulación de los servicios de agua y saneamiento	8
A. Papel de la regulación	8
B. Tipos de marcos regulatorios	9
1. Autorregulación	9
2. Regulación mediante contrato	10
3. Regulación por un órgano regulador independiente	10
IV. Funciones esenciales de las instancias reguladoras	12
A. Establecimiento de normas	12
1. Disponibilidad	12
2. Accesibilidad	13
3. Calidad y seguridad	13
4. Asequibilidad	14
5. Aceptabilidad, privacidad y dignidad	15
6. Participación y acceso a la información	15
7. Igualdad y no discriminación	15
8. Sostenibilidad	16
9. Rendición de cuentas	16
B. Vigilancia de la aplicación	16
1. Proveedores oficiales de servicios	17
2. Proveedores informales de servicios	18
3. Órganos reguladores	19
C. Asegurar la rendición de cuentas	20
V. Conclusiones y recomendaciones	21

I. Introducción

1. De conformidad con lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 27/7, de 2014, y 33/10, de 2016, el Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Sr. Léo Heller, recibió el mandato de determinar los retos y obstáculos para la plena efectividad de este derecho, así como las deficiencias de la protección, las buenas prácticas y los factores propicios. El tema del presente informe es la regulación de los servicios de agua y saneamiento en el contexto del ejercicio efectivo de los derechos humanos, y su objetivo es examinar el papel esencial que pueden desempeñar los marcos regulatorios para el ejercicio efectivo de este derecho humano en el plano nacional. A ese respecto, expone las obligaciones jurídicas y las responsabilidades de los Estados, las instancias reguladoras y los proveedores de servicios en relación con la efectividad progresiva del derecho humano al agua potable y el saneamiento por medio de marcos regulatorios.

2. Como parte del proceso de consulta, el Relator Especial invitó a los Estados y a las instancias no estatales a que formularan sus opiniones y puntos de vista por escrito, mediante un cuestionario. Se recibieron un total de 43 comunicaciones¹. Los Estados presentaron 18 comunicaciones, y las instancias no estatales, con inclusión de organizaciones de la sociedad civil, proveedores de servicios del sector privado, miembros de los círculos académicos y organizaciones internacionales, presentaron 25 comunicaciones. Además, con el fin de recoger las opiniones de otros interesados, el Relator Especial convocó una consulta de expertos que se celebró los días 22 y 23 de mayo de 2017 en Río de Janeiro (Brasil).

3. La incorporación del derecho humano al agua y el saneamiento en los marcos jurídicos nacionales se puede llevar a cabo en diferentes niveles mediante distintos instrumentos, como la Constitución, la legislación, las políticas y la regulación. Los Estados tienen la obligación inmediata y jurídicamente vinculante de adoptar medidas deliberadas, concretas y selectivas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de este derecho humano (véase el art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Esto incluye la obligación de aprobar medidas legislativas, como se estipula explícitamente en el Pacto, y la obligación de tomar medidas para establecer marcos regulatorios basados en las normas y los principios que respaldan ese derecho.

4. Cuando en el informe aparecen los términos “marco regulatorio” o “regulación” (en general) se hace referencia a legislación secundaria como las normas que establecen la manera en que los servicios se deben prestar en un contexto determinado, así como las instituciones responsables de vigilar su cumplimiento. Los términos “órgano regulador”, “autoridad reguladora” o “regulador” hacen referencia a un órgano concreto en el que el Estado delega las funciones de regulación. Estos órganos suelen ser responsables de establecer las normas, así como de su aplicación y cumplimiento. El término “instancias reguladoras” se utiliza en sentido amplio, e incluye las instituciones gubernamentales que ejercen funciones de regulación (es decir, un departamento de un ministerio) y órganos específicos creados por el Estado para que lleven a cabo dichas funciones.

5. El número de Estados con un marco regulatorio para los servicios de agua y saneamiento va en aumento, al igual que el contingente de instancias reguladoras. Sin embargo, no hay un modelo de regulación universal. La regulación debería adaptarse a las circunstancias, las necesidades y los problemas locales. El derecho internacional de los derechos humanos no prescribe una opción concreta para el marco regulatorio. Desde la perspectiva de los derechos humanos, lo esencial es que los encargados de las funciones de regulación sean inmunes a presiones procedentes de intereses ilegítimos, y que los principales objetivos de la regulación estén en conformidad con el derecho humano al agua potable y el saneamiento.

¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ServiceRegulation.aspx.

II. Obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos

A. Obligaciones de los Estados

6. El Estado es el principal garante de la efectividad del derecho humano al agua y el saneamiento. Si bien el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2, prevé el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos en él enunciados y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados diversas obligaciones de efecto inmediato. En el contexto de la regulación de los servicios, las obligaciones dimanantes del artículo 2 incluyen las siguientes: a) la obligación de adoptar medidas deliberadas, concretas y selectivas a fin de establecer un marco regulatorio para la prestación de servicios de agua y saneamiento en consonancia con los derechos humanos; y b) la obligación de velar por que las normas establecidas y las actividades de las instancias que ejercen funciones de regulación contribuyan al disfrute del derecho humano al agua y el saneamiento sin discriminación de ningún tipo. Por ejemplo, el ejercicio de ese derecho humano no debe depender del lugar de residencia de una persona ni estar determinado por él (es decir, de que una persona viva o esté inscrita en una zona urbana o rural, o en un asentamiento formal o informal)². El hecho de que el Estado no adopte las medidas de reglamentación necesarias para prevenir y corregir de manera adecuada las conductas discriminatorias por parte de los proveedores de servicios o las instancias reguladoras constituye una violación de las obligaciones del Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

7. Las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos se clasifican en obligaciones de respetar, de proteger y de hacer realidad. La obligación de respetar requiere que los marcos regulatorios de los Estados no interfieran de manera directa o indirecta en el acceso de las personas al agua y el saneamiento. A tal fin, los Estados deben asegurarse de que su marco regulatorio prohíba la desconexión de los servicios de agua y saneamiento debido a la incapacidad de pago de los usuarios, ya que esta es una medida regresiva que viola ese derecho humano³; cuando amplían las redes de canalización para abarcar los asentamientos informales, deben velar por que esos servicios sean asequibles para no interferir en el acceso de las personas; y deben evitar los aumentos desproporcionados o discriminatorios en los precios de los servicios de agua y saneamiento debido a una regulación inadecuada. Además, la preparación para las situaciones de conflicto armado, las situaciones de emergencia, los desastres naturales y los efectos del cambio climático requiere que los Estados incorporen en sus marcos regulatorios las obligaciones pertinentes al abastecimiento de agua y el saneamiento, de conformidad con el derecho internacional humanitario.

8. La obligación de proteger requiere que los Estados impidan a terceros interferir de cualquier modo en el disfrute del derecho humano al agua y el saneamiento mediante el establecimiento de un sistema regulador eficaz, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento⁴. En los casos en que la prestación de servicios de agua y saneamiento se delega a terceros, el Estado tiene la obligación de regular las actividades de esas instituciones para que todos los aspectos de los derechos humanos estén garantizados (véase A/HRC/33/49/Add.2). El establecimiento de un marco regulador eficaz incluye la obligación de ajustar las normas de servicio conforme al contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento, y de crear organismos públicos que lleven a cabo funciones de regulación de manera independiente.

² Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 34.

³ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2003) sobre el derecho al agua, párr. 44 a).

⁴ *Ibid.*, párr. 24.

9. En el contexto de la prestación de servicios, la desprotección del derecho al agua y el saneamiento suele ser consecuencia de la falta de regulación o del incumplimiento de esa normativa. También puede ser resultado de la negociación de contratos de servicio o acuerdos de desempeño que no protejan los derechos de los usuarios como es debido. Cuando la prestación de servicios se regula mediante contrato, los Estados deben velar por que se tengan en cuenta las normas y los principios de derechos humanos pertinentes, pero también por que las obligaciones del Estado se transfieran a los proveedores de servicios, según proceda⁵.

10. El incumplimiento de la obligación de proteger puede tener lugar cuando los Estados no regulan o controlan de forma efectiva la actividad de los proveedores de servicios en lo referente a la seguridad, la cantidad, las condiciones de servicio o las desconexiones; no regulan los precios para velar por que los servicios sean asequibles para todos; no previenen la discriminación por parte de los actores privados; no se aseguran de que los proveedores presten servicio a las comunidades o los hogares marginados; o no se aseguran de establecer procedimientos de vigilancia y denuncia (véase A/HRC/27/55, párr. 27).

11. La obligación de hacer realidad tiene tres componentes, a saber, el de facilitar, el de promover y el de proporcionar el servicio. El deber de facilitar requiere que los Estados adopten medidas de reglamentación positivas con el fin de crear un entorno propicio para que los proveedores de servicios respeten el derecho humano al agua y el saneamiento y contribuyan a la plena efectividad de ese derecho. La facilitación de medidas en ese sentido incluye no solo el reconocimiento del derecho al agua y el saneamiento en el marco de las políticas y los marcos jurídicos nacionales y la adopción de estrategias y planes de acción nacionales para hacerlo efectivo, sino también el establecimiento de normas de prestación de servicios que los proveedores deben cumplir conforme al contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento; la vigilancia del cumplimiento de las normas establecidas por los proveedores de servicios; y el desempeño de funciones de regulación, directamente o por mediación de un órgano independiente. Por ejemplo, en los casos en que, debido a la falta de reglamentación, el acceso a las instalaciones de agua y saneamiento no existe o es insuficiente en edificios públicos como escuelas, cárceles u hospitales, o cuando las personas que viven en asentamientos informales no tienen más opción que recurrir a los servicios no regulados, el Estado ha incumplido su obligación de facilitar.

12. La obligación de promover requiere que los Estados proporcionen información y orientación a los proveedores de servicios y a la población sobre la manera de cumplir las normas que se han establecido. Conlleva también el deber de informar y capacitar a las instancias reguladoras sobre las repercusiones prácticas del derecho humano al agua y el saneamiento en su ámbito de trabajo.

13. La obligación de proporcionar el servicio obliga a los Estados a hacer efectivo el derecho al agua y el saneamiento cuando, por razones ajenas a su voluntad, las personas no están en condiciones de ejercer por sí mismas ese derecho con ayuda de los medios a su disposición. A este respecto, es fundamental que el Estado regule de manera específica la prestación de servicios, entre otras cosas, para las personas sin hogar, las comunidades nómadas pobres y las víctimas de situaciones de conflicto armado, emergencias, desastres naturales o los efectos del cambio climático.

14. Las violaciones de la obligación de hacer realidad el derecho al agua y el saneamiento incluyen el hecho de que el Estado no adopte medidas para establecer un marco regulatorio en consonancia con las normas de derechos humanos, y de que no asegure, a través de su marco regulatorio, que todos disfruten de un nivel mínimo esencial de servicios de agua y saneamiento.

⁵ Las listas de control del derecho humano al agua y el saneamiento para las autoridades gubernamentales, que incluyen las cuestiones que deben abordarse desde la perspectiva del gobierno en las negociaciones sobre cualesquiera contratos, concesiones o licencias, figuran en el *Manual práctico para la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento de la Relatora Especial de la ONU* (folleto 8: listas de control), disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Handbook/Book8_Checklists_sp.pdf.

B. Obligaciones de las instancias reguladoras

15. El derecho humano al agua y el saneamiento es vinculante para el Estado en su conjunto. Todas las autoridades públicas o gubernamentales, u otros órganos estatales que ejerzan funciones de regulación en los niveles nacional, regional o local, tienen la responsabilidad de cumplir las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. A tal fin, las instancias reguladoras deben velar por que sus políticas, procedimientos y actividades se ajusten a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos por lo que respecta al derecho al agua y el saneamiento. Dichas obligaciones también incluyen asegurar el respeto de los derechos humanos por los municipios y otras entidades sujetas a su regulación (véase A/HRC/36/45/Add.1, párr. 31).

16. En sus principales esferas de actividad, que incluyen el establecimiento de normas, la vigilancia y la rendición de cuentas por la prestación de servicios, las instancias reguladoras están obligadas por el principio de efectividad progresiva, pero también por la obligación inmediata de no discriminar y la obligación de adoptar medidas encaminadas a la plena efectividad de los derechos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subraya que el disfrute del derecho humano al agua y el saneamiento sin ningún tipo de discriminación puede verse comprometido no solo mediante una acción u omisión directa del Estado, sino también por conducto de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local, incluidas las instancias reguladoras⁶. Para que esas instancias cumplan sus obligaciones inmediatas de igualdad y no discriminación, al regular las tarifas deben tomar en consideración a quienes no tienen la capacidad económica para pagar los servicios y poner en marcha mecanismos encaminados a su protección; también deben velar por que los proveedores presten servicio en los barrios y asentamientos informales.

17. Aunque la existencia de políticas y estrategias nacionales respaldadas por el derecho humano al agua y el saneamiento contribuye en amplia medida a la creación de un entorno reglamentario propicio, las instancias reguladoras no pueden desatender sin más sus obligaciones de derechos humanos con la excusa de que las políticas nacionales son inadecuadas. Al encontrarse en el punto de confluencia entre los encargados de la formulación de las políticas, los proveedores de servicios y los usuarios, y como garantes de la rendición de cuentas, las instancias reguladoras están en condiciones óptimas para evaluar si las normas relativas al agua y el saneamiento se cumplen progresivamente o se pasan por alto. Desempeñan también un papel primordial para identificar retrocesos en la efectividad de este derecho, y exigir a los proveedores que aborden las causas fundamentales de dichas violaciones. Como tales, su obligación de vigilar el cumplimiento de las normas relativas al derecho humano al agua y el saneamiento por los proveedores de servicios y determinar qué es lo que pone en peligro la efectividad de este derecho va mucho más allá del mero control. Por ejemplo, conlleva el apoyo y la influencia respecto de las decisiones de inversión, y cambios legislativos y de políticas en consonancia con el marco de derechos humanos.

18. La Carta de Lisboa de la Asociación Internacional del Agua, que trata sobre las políticas públicas relativas al abastecimiento de agua potable, el saneamiento y los servicios de gestión de las aguas residuales y su reglamentación, aprobada por 85 gobiernos en 2015, establece que las medidas de las instancias reguladoras “deben basarse en los principios de competencia, profesionalidad, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia” (art. 4). Desde la perspectiva de los derechos humanos, otros principios fundamentales deben orientar también la intervención regulatoria en todas las circunstancias, a saber, los principios de igualdad y no discriminación; la participación activa, libre y significativa; el acceso a la información; y la sostenibilidad. Estos principios generales no solo deben orientar las políticas nacionales sobre agua y saneamiento, sino que además deben integrarse en los marcos jurídicos y regulatorios que son vinculantes para todos los interesados en el abastecimiento de agua y el saneamiento, en particular las instancias reguladoras.

19. El acceso a la información es crucial en la labor de las instancias reguladoras, que tienen la obligación de reunir, analizar y difundir datos precisos y desglosados sobre el

⁶ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20, párr. 14.

cumplimiento de la obligación de hacer efectivo el derecho al agua y el saneamiento por parte de los proveedores de los servicios que son objeto de esa reglamentación. El acceso a la información también es esencial para hacer posible una participación significativa. En este contexto, es importante destacar que la obligación de las instancias reguladoras de velar por una participación pública significativa en las principales decisiones en esa esfera, incluido el establecimiento de tarifas, no es en modo alguno incompatible con la independencia requerida.

C. Responsabilidades de los proveedores de servicios

20. Todos los proveedores de servicios, sean públicos, de titularidad estatal o privados, deben respetar el marco jurídico y regulatorio del Estado. En los casos en que el Estado es el proveedor, a nivel central con frecuencia por mediación de sus municipios, debe actuar de conformidad con las leyes y los reglamentos estatales y con sus obligaciones internacionales de derechos humanos. Cuando el Estado delega oficialmente la prestación de servicios en instancias no estatales, no puede eximirse de sus obligaciones de derechos humanos y sigue teniendo la obligación de regular y vigilar las actividades de dichas instancias. En cambio, los proveedores no estatales de servicios (formales e informales) tienen responsabilidades en materia de derechos humanos, incluidos el cumplimiento del marco regulatorio nacional y el respeto del derecho humano al agua y el saneamiento⁷.

21. Como mínimo, las empresas de propiedad del Estado tienen las mismas responsabilidades que las demás empresas y deben respetar el marco regulatorio nacional. Cuando las empresas de propiedad estatal actúan como poderes del Estado o agentes de ejecución de las políticas gubernamentales, el Estado debe velar por la coherencia de esas políticas y asegurarse de que las actividades de estas empresas contribuyen al ejercicio efectivo del derecho humano al agua y el saneamiento.

22. Los instrumentos para delegar la prestación de los servicios, incluidos los contratos, deben reflejar el marco regulatorio nacional y las normas de derechos humanos. Esto significa que tales instrumentos deben contener una definición clara de las responsabilidades de los proveedores de servicios en materia de derechos humanos, las metas de cobertura con objeto de eliminar las desigualdades en el acceso, una previsión suficiente de participación, acceso a la información y mecanismos de rendición de cuentas. Al mismo tiempo que aseguran esto, los proveedores no estatales de servicios también deben respetar los derechos humanos. Con esa finalidad, deben ejercer la diligencia debida en la toma de conciencia sobre posibles repercusiones en el ejercicio efectivo del derecho humano al agua y el saneamiento y hacer frente a dichas repercusiones, en particular mediante el análisis de los instrumentos de delegación propuestos desde la perspectiva de los derechos humanos (véase A/HRC/15/31, párr. 38) y, cuando proceda, mediante evaluaciones del impacto en los derechos humanos. Recientemente, la Asamblea General ha hecho un llamamiento a las instancias no estatales, incluidas las empresas, para que asuman su responsabilidad de respetar el derecho humano al agua y el saneamiento, en particular cooperando en las investigaciones oficiales sobre las denuncias de abusos contra ese derecho, y colaborando progresivamente con los Estados para detectar y remediar los abusos (véase la resolución 70/169 de la Asamblea General, párr. 6).

23. Como parte de sus responsabilidades de derechos humanos, los proveedores de servicios deben establecer mecanismos de reclamación y reparación legítimos, accesibles, previsibles, equitativos, transparentes y basados en derechos, que permitan a las personas señalar a su atención los presuntos abusos contra los derechos humanos de que han sido objeto (véase A/HRC/8/5, párrs. 82 y 92). El marco regulatorio debería requerirlo como parte del ejercicio de diligencia debida en el ámbito de los derechos humanos, ya que los mecanismos de rendición de cuentas hacen posible que el proveedor tome conciencia de los efectos de la prestación del servicio en esos derechos. Igualmente importante es la

⁷ Véanse los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

responsabilidad de los proveedores de facilitar a las instancias reguladoras la información necesaria sobre la prestación de los servicios, en particular la relativa a su desempeño⁸.

III. Regulación de los servicios de agua y saneamiento

A. Papel de la regulación

24. La efectividad del derecho humano al agua y el saneamiento depende en gran medida de los marcos jurídicos y regulatorios nacionales. Aunque el reconocimiento constitucional de este derecho demuestra un firme compromiso a nivel nacional con respecto a su ejercicio efectivo, y facilita su inclusión en la legislación nacional, no constituye una condición *sine qua non* para la inclusión en los marcos jurídicos nacionales. Kenya, por ejemplo, llevó a cabo un proceso de reforma jurídica y regulatoria antes de consagrar el derecho al agua y el saneamiento en su Constitución. Las leyes son un reflejo de las políticas nacionales, y se formulan con la aspiración de lograr el ejercicio universal de los derechos, mientras que los reglamentos establecen las normas de aplicación y determinan la manera en que los servicios se deben prestar a la población, ya que resumen los requisitos técnicos y científicos que son necesarios para dar contenido significativo a las condiciones generales que figuran en las leyes. El hecho de que los servicios de agua y saneamiento deban ser adecuados para la dignidad, la vida y la salud humanas, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece obligaciones concretas de derechos humanos en los marcos regulatorios nacionales.

25. Independientemente del modelo elegido, la mayoría de los marcos regulatorios actuales del agua y el saneamiento incluyen aspectos de la regulación económica (planificación de la gestión de las infraestructuras y fijación de tarifas), así como de la regulación de la calidad del servicio y del agua potable. Algunos pueden incluso abarcar aspectos de la regulación ambiental, principalmente la extracción de agua y las descargas de aguas residuales, de la regulación de la interfaz de usuario o de la regulación jurídica y contractual. El hecho de haber adoptado distintas formas de reglamentación con fines específicos sin mención expresa de las normas o los principios relativos al derecho humano al agua y el saneamiento no significa necesariamente que no los tengan en cuenta, al menos en parte⁹. En este contexto, es fundamental subrayar la distinción entre la plena incorporación del derecho humano al agua y el saneamiento en los marcos regulatorios y la elección de determinados aspectos de ese derecho que deben respetarse. Para que los Estados cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos, los reglamentos y las actividades de los Estados deben reflejar todo el marco del derecho humano al agua y el saneamiento.

26. Es un hecho ampliamente aceptado que la competencia en el sector del agua y el saneamiento tiene un alcance limitado, debido a la importancia de los costos anticipados e irre recuperables, que son muy notables. Esta situación suele dar lugar a que exista un único proveedor de servicios —público o privado— en una zona determinada, definido como monopolio natural, lo que refuerza la necesidad de medidas de reglamentación adecuadas con objeto de que los derechos de los usuarios no se vean comprometidos. De hecho, históricamente, la justificación de la introducción de reglamentos en el sector del agua y el saneamiento ha estado vinculada a casos de “mal funcionamiento del mercado”, en particular para prevenir el abuso de monopolio¹⁰. En esas situaciones de monopolio, los órganos reguladores pueden estar más expuestos al riesgo de captura por los proveedores

⁸ La Carta de Lisboa, art. 5.

⁹ Robert Bos y otros, *Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners* (Londres, Asociación Internacional del Agua, 2016), pág. 58.

¹⁰ Richard Franceys y Esther Gerlach y otros, *Regulating Public and Private Partnerships for the Poor* (Universidad de Cranfield), cap. 3, pág. 2.

debido a las asimetrías de información y poder, entre otros factores, así como a los intereses políticos, ya que estos órganos forman parte de los gobiernos¹¹.

27. Algunos autores sostienen que, en los últimos años, se ha producido un cambio gradual en las metas normativas de la regulación, de lo “puramente” económico hasta un mayor nivel de inclusión de los objetivos sociales. Algunos de ellos alegan que la justificación para regular los servicios de agua y saneamiento debe referirse a tres dimensiones de la sostenibilidad, a saber: a) la sostenibilidad de los servicios desde el punto de vista social, mediante la protección de los intereses de los usuarios; b) la sostenibilidad financiera y de las infraestructuras y los recursos humanos de las entidades que prestan los servicios; y c) la sostenibilidad ambiental, por lo que respecta a la utilización eficiente de los recursos ecológicos¹². Otros han visto en los “derechos humanos” una justificación más para reglamentar, que sirve al órgano regulador para proteger directamente los derechos de los usuarios de los servicios mediante la elaboración de normas que reflejen esos derechos y la vigilancia de su aplicación a través de inspecciones¹³. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los objetivos, las actividades y las normas que se contemplen en el marco regulatorio deben derivarse del marco de los derechos humanos.

28. La función de regulación y vigilancia resulta especialmente problemática en las zonas rurales y en los asentamientos informales densamente poblados de las zonas urbanas, donde gran parte de la población no obtiene el servicio a través de una red de tuberías y depende de proveedores informales en pequeña escala, que a menudo operan sin regulación y, en consecuencia, proporcionan servicios de mala calidad a precios elevados¹⁴. Debido al carácter informal de la prestación de estos servicios y a la falta de reglamentación y vigilancia, los usuarios no disponen de un mecanismo de denuncia al que puedan recurrir cuando los servicios son insuficientes o inasequibles.

B. Tipos de marcos regulatorios

29. Los Estados han interpretado la función de regulación de diversas maneras, en gran medida sobre la base de las normas aplicables a su contexto en particular y de las necesidades correspondientes a ese contexto, lo que da lugar a modelos de reglamentación y acuerdos institucionales muy diversos. El enfoque más adecuado difiere de un país a otro y depende del marco regulador general, de los niveles de capacidad institucional y de los tipos de problemas que deben abordarse.

1. Autorregulación

30. En algunos países, los marcos regulatorios incluyen el modelo de autorregulación, en el que los proveedores públicos de servicios se encargan de regular sus propias actividades, establecer las tarifas y las normas de calidad, y vigilar su propio desempeño. Muchos países que cuentan con proveedores públicos de servicios no han visto la necesidad de crear una función de regulación independiente para el sector del agua. En El Salvador, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el principal proveedor de esos servicios en las zonas urbanas, establece sus propias normas de calidad del servicio, mientras que el Ministerio de Salud vigila la calidad del agua potable y el Ministerio de Economía aprueba los ajustes en las tarifas del agua (véase A/HRC/33/49/Add.1, párr. 25). En Tayikistán, el Ministerio de Energía y Recursos Hídricos tiene la responsabilidad general de garantizar el suministro de agua potable a nivel nacional y de coordinar a los agentes pertinentes en el sector del agua (véase A/HRC/33/49/Add.2, párr. 10). También se

¹¹ Emilio J. Lentini y Gustavo Ferro, “Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento”, *Recursos Naturales e Infraestructura*, núm. 164 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014).

¹² Jaime Melo Baptista, *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)* (International Water Association Publishing, 2014), pág. 43.

¹³ Julián Daniel López Murcia, “Regulatory agencies and courts in the South: the overlaps in Colombian water regulation”, *Journal of Politics in Latin America*, 5, 2 (2013), págs. 105 a 132.

¹⁴ Análisis y Evaluación Mundiales del Saneamiento y el Agua Potable de ONU-Agua, *Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities* (informe de 2014), pág. 19.

encarga de la aprobación y ejecución de los programas estatales para el desarrollo de sistemas de abastecimiento de agua potable, del establecimiento y la regulación de las tarifas del agua y del suministro de información pública.

31. La autorregulación plantea importantes desafíos de derechos humanos en lo que respecta a garantizar una vigilancia independiente y proporcionar mecanismos fiables de rendición de cuentas. Principios regulatorios tales como la imparcialidad, la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza pueden verse comprometidos por la autorregulación, al no existir separación entre las políticas, la regulación y la prestación de servicios. El análisis comparado y la consulta y participación de los usuarios parecen también menos frecuentes en este caso. Además, la autorregulación puede dar lugar a una falta de uniformidad en el cumplimiento, incluida la fijación de las tarifas, y a que distintos proveedores se rijan por normas distintas.

2. Regulación mediante contrato

32. Los marcos regulatorios también pueden caracterizarse por un amplio abanico de arreglos contractuales entre los gobiernos que delegan oficialmente la prestación de servicios y terceros. En estos casos, el instrumento por el que se delega la prestación de los servicios define la relación entre el propietario de las infraestructuras públicas y el proveedor, y establece las normas de servicio. En el caso de las empresas de propiedad del Estado, la gestión se delegará normalmente mediante legislación, decretos o contratos, mientras que las autoridades públicas a menudo concertarán contratos con proveedores privados. Los contratos pueden diferir según la propiedad de las infraestructuras, la responsabilidad de las inversiones de capital, la asignación de los riesgos, la responsabilidad de las operaciones y el mantenimiento, y la duración típica del contrato. Francia es uno de los países con una larga tradición respecto de este tipo de regulación, establecida mediante contratos de participación del sector privado con las administraciones locales.

33. Cuando la prestación de servicios se regula mediante contrato se plantea una serie de problemas de derechos humanos, en particular si participan instancias no estatales. Entre esas dificultades cabe mencionar la manera de garantizar que las decisiones se adopten de manera transparente y democrática, responder a las asimetrías de poder en el proceso de licitación y negociación, asegurar servicios asequibles, evitar desconexiones en los casos de incapacidad de pago, velar por la vigilancia y la rendición de cuentas, y hacer frente a la corrupción. También es importante que los contratos, normalmente válidos durante décadas, se puedan revisar y adaptar con el tiempo.

34. Una participación pública y un acceso a la información significativos son principios de derechos humanos que los Estados y los proveedores de servicios suelen pasar por alto durante el proceso de presentación de ofertas, licitación y negociación del contrato. Desde la perspectiva de los derechos humanos, es fundamental que los gobiernos velen por que los arreglos contractuales incluyan las salvaguardias necesarias en esa esfera y que, en general, contribuyan al ejercicio efectivo del derecho humano al agua y el saneamiento sin discriminación, en lugar de socavarlo.

35. La regulación mediante contrato se puede combinar con la supervisión por instancias reguladoras. En tales casos, la instancia reguladora debe aprobar las normas de servicio y las tarifas convenidas por las partes en el contrato. Si la instancia reguladora orienta su intervención y la supervisión del contrato por el marco de los derechos humanos, puede contribuir al ejercicio efectivo del derecho al agua y el saneamiento.

3. Regulación por un órgano regulador independiente

36. En los últimos dos decenios, la tendencia general de la reglamentación en muchos países ha consistido en establecer entidades públicas previsiblemente independientes de los proveedores, los gobiernos y la administración directa del Estado, designadas como órganos reguladores independientes. La necesidad de órganos reguladores autónomos se ha visto reforzada por la creencia de que es preferible separar las políticas, la regulación y la

prestación de los servicios con el fin de aprovechar al máximo los conocimientos técnicos necesarios y facilitar la transparencia¹⁵.

37. Las funciones de dichos órganos incluyen la fijación de normas, el examen de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a efectos del cumplimiento de las normas pertinentes, la puesta en marcha de un foro para que los usuarios formulen sus quejas, y el establecimiento o la modificación de las tarifas. Cuando estas funciones se ejercen tomando como referencia el marco de los derechos humanos, el modelo de reglamentación puede contribuir de manera importante a la efectividad progresiva del derecho humano al agua y el saneamiento. Sin embargo, en ausencia de una política nacional sólida y de un marco jurídico sobre ese derecho, estos órganos también se enfrentan a dificultades para lograr su plena efectividad.

38. La Carta de Lisboa de la Asociación Internacional del Agua destaca la importancia de garantizar un nivel adecuado de independencia institucional, funcional y financiera de las autoridades reguladoras¹⁶. Algunos de los elementos característicos de unos órganos reguladores independientes serían, entre otros, los siguientes: a) un mandato estable, que no dependa ni del ciclo electoral ni de cambios de gobierno; b) la autonomía en el ejercicio de las funciones de regulación; c) el carácter definitivo de las decisiones, impugnables solo ante los tribunales; y d) una autonomía administrativa sustancial en la gestión de los recursos humanos y presupuestarios¹⁷.

39. Sin embargo, algunos sostienen que la independencia respecto del gobierno puede ser tan poco realista como, en determinadas situaciones, deseable¹⁸. En lo fundamental, los órganos reguladores deben velar por la aplicación de políticas públicas definidas por el gobierno para los sectores objeto de regulación. Esto significa que, en situaciones en las que las políticas hídricas deban reconciliarse o equilibrarse con políticas sociales y públicas a fin de cumplir las normas de derechos humanos (por ejemplo, la asequibilidad) o las obligaciones internacionales del gobierno en esa esfera, los procesos de adopción de decisiones de reglamentación deben alentar la participación significativa de los sectores gubernamentales competentes (véase A/HRC/36/45/Add.1, párr. 36). Los gobiernos deben poder influir de manera legítima tanto en el proceso de adopción de esas decisiones como en sus resultados en los casos en que la reglamentación no basta por sí misma para el cumplimiento de las normas relativas al derecho humano al agua y el saneamiento. Aunque no hay que subestimar la independencia de los órganos reguladores respecto de los gobiernos, en particular en los países donde la corrupción es generalizada, la cuestión no debe examinarse aparte de las consideraciones de derechos humanos.

40. En los últimos años se ha establecido un número creciente de órganos reguladores. En 2014 se creó el Consejo Palestino de Regulación del Sector del Agua mediante el Decreto Ley núm. 14 del Agua, cuyo mandato incluye la vigilancia del desempeño de todos los proveedores de servicios, la aprobación de los precios del agua, la concesión de licencias, el establecimiento de normas de calidad y la tramitación de quejas. De manera análoga, la Ley núm. 10/2014 por la que se estableció la Autoridad Reguladora de los Servicios de Agua y Saneamiento en Portugal confiere a este órgano facultades para vigilar y hacer cumplir la ley, así como para regular, que son aplicables a todos los proveedores de servicios. Ese es también el caso del Brasil, un Estado federal, que aprobó la Ley Nacional de Agua y Saneamiento en 2007 a fin de establecer directrices para la creación de órganos reguladores en los niveles municipal, intermunicipal o estatal.

¹⁵ *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)*, pág. 42.

¹⁶ La Carta de Lisboa, art. 7.4.

¹⁷ *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)*, pág. 2.

¹⁸ Tony Prosser, "Regulation and social solidarity", *Journal of Law and Society*, vol. 33, núm. 3 (2006), págs. 364 a 387.

IV. Funciones esenciales de las instancias reguladoras

A. Establecimiento de normas

41. Una de las funciones clave en la esfera de la reglamentación consiste en establecer normas de desempeño. El establecimiento de normas para la prestación de servicios es una de las principales funciones del Estado. Este tiene el deber de cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y debe asegurarse de que quienes llevan a cabo funciones de regulación contribuyan a la efectividad progresiva del derecho humano al agua y el saneamiento¹⁹. Esto significa que el ejercicio de esas funciones en general, y la formulación de reglamentos en particular, deben ajustarse al marco de los derechos humanos, independientemente del órgano público o estatal implicado.

42. Por consiguiente, al regular los servicios de agua y saneamiento debe reconocerse, como punto de partida, que ese derecho humano se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado (véase el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y está indisolublemente vinculado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (véase el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), así como al derecho a la vida (véase el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y el derecho a la dignidad humana (véanse los artículos 1 y 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humano al agua es el derecho de toda persona, sin discriminación, a tener agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico. En virtud del derecho humano al saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el objetivo último de la reglamentación es dar un sentido práctico al contenido normativo de ese derecho, según se especifica a continuación.

1. Disponibilidad

43. La reglamentación debería otorgar sentido práctico a la “disponibilidad” y asegurar, al menos, el acceso a una cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente, fiable y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir enfermedades. Con arreglo a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), un nivel intermedio de acceso, de 50 l por persona y día, representa un nivel bajo de preocupación por la salud (siempre que se evalúe rigurosamente la ausencia de contaminación), mientras que un nivel óptimo de acceso, de 100 l por persona y día, representa un nivel muy bajo de preocupación por la salud²⁰. Al interpretar la “disponibilidad” desde la perspectiva de la reglamentación, también deberían tenerse en cuenta las situaciones en las que se requiere un suministro adicional de agua debido a problemas de salud, condiciones climáticas (por ejemplo, sequía), situaciones de emergencia o desastres²¹, condiciones de trabajo, o cualesquiera otras circunstancias especiales, y situaciones de perturbación en el suministro de agua.

44. Por lo que se refiere al saneamiento, los marcos regulatorios deben prescribir un número suficiente de instalaciones de saneamiento en el interior, o en las inmediaciones, de cada hogar (véase A/HRC/12/24, párr. 70). La evaluación de las necesidades de una comunidad en materia de saneamiento debe basarse en el contexto, así como en las características de determinados grupos que pueden tener necesidades de saneamiento diferentes (por ejemplo, las mujeres, las personas con discapacidad o los niños). Cuando no se dispone de una red de tuberías, la reglamentación debe tener en cuenta la posibilidad de otras soluciones como la construcción y el mantenimiento de instalaciones de saneamiento,

¹⁹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 51.

²⁰ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, disponible en www.who.int/water_sanitation_health/publications/wsh0302/en/.

²¹ OMS, “How much water is needed in emergencies”, julio de 2013.

y la eliminación y el tratamiento de las aguas residuales. En los casos en que las instalaciones de saneamiento se comparten, hay que prever un número suficiente de instalaciones disponibles.

45. Las normas reguladoras deben priorizar el acceso a las instalaciones tanto de agua como de saneamiento en los lugares públicos en número suficiente; en los establecimientos institucionales, incluidos los hospitales, las escuelas, los centros de transporte público, las prisiones y los establecimientos penitenciarios; en los lugares de trabajo y en las viviendas alquiladas, tomando en consideración las necesidades especiales de las mujeres y las niñas, entre otras personas; y en relación con quienes carecen de vivienda permanente, incluidas las personas sin hogar y las comunidades nómadas. La reglamentación debería separar el acceso a los servicios de agua y saneamiento de la tenencia de tierras, que a menudo es un obstáculo para el acceso a esos servicios en los asentamientos informales.

2. Accesibilidad

46. Desde el punto de vista de la reglamentación, una interpretación de la accesibilidad física de las instalaciones de agua y saneamiento debe prever, como norma mínima, que esas instalaciones se encuentren al alcance físico o en las inmediaciones de cada hogar en todo momento del día y de la noche²². En su propuesta de indicadores para el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, el Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento indica que un viaje de ida y vuelta para acceder a fuentes mejoradas de agua potable no debe exceder de 30 minutos, incluida la cola (nivel básico), y que un nivel básico de saneamiento debe proporcionar acceso a servicios mejorados que no se compartan con otros hogares. Además, la reglamentación debe abordar de manera específica la situación de las personas con necesidades especiales en lo que respecta a la accesibilidad, como es el caso de los niños, las personas con discapacidad, las personas de edad, las mujeres embarazadas y las personas con determinados problemas de salud, y recomendar que el diseño de las instalaciones de saneamiento responda a sus necesidades específicas y al mismo tiempo mantenga la seguridad desde el punto de vista técnico. Lugares como escuelas, guarderías, hogares de acogida y centros de detención requieren normas específicas para asegurar la accesibilidad física.

3. Calidad y seguridad

47. Las normas nacionales deben garantizar que el agua destinada a cada uso personal y doméstico sea salubre para la salud humana por lo que se refiere a la presencia de microorganismos y sustancias químicas o radiactivas²³. Las *Guías para la calidad del agua potable* de la OMS proporcionan orientaciones para el establecimiento de reglamentos y normas nacionales relativas a la salubridad del agua en apoyo de la salud pública²⁴. En las guías se describen los requisitos mínimos razonables para unas prácticas seguras a fin de proteger la salud, y se proporcionan “valores de referencia” numéricos para los componentes del agua o indicadores de la calidad del agua. Al definir límites obligatorios, las guías constituyen una fuente autorizada y deben tomarse en consideración en el contexto de las condiciones ambientales, sociales, económicas y culturales a nivel local o nacional.

48. Incluso cuando hay regulaciones, no siempre se utilizan todas sus posibilidades y ventajas con miras a maximizar los beneficios para la salud pública. Por ejemplo, no siempre indican claramente qué partes deben rendir cuentas y son responsables de identificar, afrontar y mitigar los riesgos para la calidad del agua potable. Además, los reglamentos deberían prever situaciones en las que el suministro de agua es inseguro, mediante medidas de respuesta (por ejemplo, alertas) y de precaución. En este contexto, el acceso a la información sobre la calidad del agua es esencial y debe salvaguardarse

²² Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párrs. 12 c) i) y 37 c).

²³ *Ibid.*, párr. 12 b).

²⁴ Véase www.who.int/water_sanitation_health/publications/drinking-water-quality-guidelines-4-including-1st-addendum/en/.

mediante una regulación que esté redactada en términos claros y comprensibles, y que sea fácilmente accesible para toda la población.

49. La regulación de las instalaciones de saneamiento debería disponer que se diseñen y construyan de manera que se impida efectivamente el contacto de personas, animales e insectos con excrementos humanos, y proteger el acceso al agua potable para el lavado de las manos, la limpieza anal y de los órganos genitales y la higiene menstrual, además de asegurar mecanismos para una eliminación higiénica de los productos menstruales (véase A/HRC/12/24, párr. 72). El Relator Especial recomienda que las normas exijan la incorporación de las necesidades específicas de las mujeres y las niñas en el diseño, el funcionamiento, la supervisión y la evaluación de las instalaciones de agua y saneamiento (véase A/HRC/33/49, párr. 77 h)). A tal fin, los proveedores de servicios deben procurar su participación en el diseño de dichas instalaciones.

50. La limpieza y vaciado periódicos de los pozos u otros lugares que recogen los excrementos humanos, así como el mantenimiento de esos depósitos, también deben regularse para asegurar la sostenibilidad de las instalaciones de saneamiento y el acceso continuo a ellas. Cuando se utilizan soluciones de saneamiento *in situ*, la regulación debe requerir que los pozos y tanques sépticos se construyan de manera que el contenido se pueda recoger adecuadamente y eliminar en un centro de tratamiento de fango residual, en lugar de verterse en el medio ambiente²⁵.

4. Asequibilidad

51. La regulación debe prever una interpretación contextual y multifacética de la asequibilidad, en consonancia con el marco de los derechos humanos. Las normas nacionales deben asegurar que los servicios de agua y saneamiento, sean privados o públicos, estén al alcance de todos, incluidos los más pobres, y que sus tarifas no comprometan ni pongan en peligro el ejercicio de otros derechos.

52. Aunque es bastante frecuente que las leyes relativas al agua y el saneamiento incluyan disposiciones acerca de la asequibilidad, el reto estriba en traducir las disposiciones genéricas en criterios de asequibilidad concretos (véase A/HRC/30/39, párr. 26). El estudio de países para el Análisis y Evaluación Mundiales del Saneamiento y el Agua Potable 2016-2017 indica que el 68% de los países examinados dispone de una autoridad reguladora responsable de establecer las tarifas urbanas para los servicios de abastecimiento de agua potable o saneamiento, o ambos servicios. Con objeto de asegurar la asequibilidad de los servicios, los marcos regulatorios deben reflejar las necesidades específicas de los diversos grupos que viven en situaciones vulnerables y ofrecer soluciones diferenciadas para los dos gastos principales en que incurren los usuarios, a saber, las tasas de conexión de pago único que contribuyen a los principales costos de construcción, y los gastos recurrentes (tarifas que cubren los costos de funcionamiento, mantenimiento, renovación de los bienes de capital y cualesquiera costos de financiación de capital para nuevos activos fijos). A tal fin, las instancias reguladoras deben promover la adopción de medidas apropiadas, incluida la gratuidad o el bajo costo de los servicios prestados a los hogares con ingresos muy bajos o inexistentes, los suplementos de ingresos, las tarifas sociales y los subsidios específicos. Al establecer las tarifas, es esencial que la sostenibilidad financiera no se convierta en una prioridad en detrimento de la asequibilidad, y que ambos elementos se equilibren. Del mismo modo, es esencial no demorar la inversión en ampliar las redes de distribución hasta abarcar las zonas de bajos ingresos que carecen de servicios, en un intento de minimizar el problema de la asequibilidad.

53. La cuestión de la desconexión del servicio está indisolublemente vinculada al establecimiento de las normas de asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento. Los marcos regulatorios deben prohibir de manera terminante la desconexión por imposibilidad de pago.

²⁵ Inga Winkler, "The human right to sanitation", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 37, núm. 4 (2016), pág. 1383.

5. Aceptabilidad, privacidad y dignidad

54. El marco regulatorio debe proporcionar un significado contextual de la aceptabilidad de las instalaciones de agua y saneamiento desde el punto de vista social y cultural. Esto carece de sentido sin la verdadera participación de las personas que utilizan los servicios. Aunque el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico²⁶, estos parámetros son muy subjetivos y la percepción de dichas características depende de la cultura, la educación y la experiencia locales²⁷. La higiene personal es un tema muy delicado en las distintas regiones y culturas, y al diseñar y ubicar las instalaciones de saneamiento y establecer las condiciones para su uso se deberían tener en cuenta las diferentes perspectivas acerca de las soluciones que son aceptables (véase A/70/203, párr. 13). Las normas deberían estipular que las instalaciones permitan las prácticas de higiene aceptables para cada cultura, como la limpieza anal y de los genitales y la higiene menstrual (véase A/HRC/12/24, párr. 80). A menudo, el criterio de la aceptabilidad exige instalaciones separadas para hombres y mujeres en los espacios públicos, y para las niñas y los niños en las escuelas, y esto debería reflejarse en los marcos regulatorios. La regulación debe desempeñar un papel esencial para que los inodoros se construyan de manera que la intimidad y la dignidad de las personas queden protegidas.

6. Participación y acceso a la información

55. Para cumplir las normas de derechos humanos, los procesos de adopción de decisiones de regulación deben asegurar la verdadera participación pública en las decisiones clave. Cada persona y grupo humano tiene derecho a participar de manera activa, libre y significativa en el proceso de establecimiento de las normas de prestación de los servicios que pueden afectar el ejercicio de su derecho al agua y el saneamiento. Con frecuencia será necesario adoptar medidas positivas para que todas las personas, incluidas las mujeres y las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, tengan una oportunidad real de participar e influir en la formulación de las normas. El Relator Especial advierte que los intentos de asegurar la participación de las mujeres mediante procesos regulatorios pueden no ajustarse a las normas consuetudinarias locales, por lo que tal vez no permitan obtener resultados satisfactorios (véase A/HRC/33/49, párrs. 56 y 59). Así pues, se deben establecer mecanismos para recabar la participación de las mujeres en la formulación de los reglamentos sobre el agua y el saneamiento y eliminar los obstáculos a dicha participación.

56. La reglamentación debería asegurar que las decisiones sobre el tipo y la ubicación de los servicios y la mejora de estos sean participativas e inclusivas. La inclusividad es fundamental para que los servicios se diseñen de manera que respondan a las necesidades de la población, en particular de las personas en situación de vulnerabilidad.

57. El acceso a la información y la transparencia es esencial para una participación significativa. Las instancias reguladoras deben permitir una cultura de transparencia, proporcionando acceso a información objetiva, comprensible, clara y coherente, que esté a disposición de todos en diferentes formatos y en el idioma apropiado. El Relator Especial ha observado que, en El Salvador, las decisiones sobre las medidas de racionamiento del agua no se difunden sistemáticamente y no parece haber una norma uniforme para mantener a los usuarios informados con respecto a esas medidas (véase A/HRC/33/49/Add.1, párr. 32). Del mismo modo, los resultados de las pruebas de la calidad del agua para el consumo humano no se hacen públicos ni se notifican a los usuarios. Por consiguiente, es fundamental regular la manera en que debe compartirse la información.

7. Igualdad y no discriminación

58. Un marco regulatorio debe contener medidas positivas o de acción afirmativa que aseguren la efectividad progresiva del derecho humano al agua y el saneamiento para todos, de manera no discriminatoria, y al mismo tiempo eliminen las desigualdades de acceso, en particular para las personas que pertenecen a grupos en situación de riesgo y grupos marginados por motivos de raza, género, edad, discapacidad, origen étnico, cultura,

²⁶ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 12.

²⁷ *Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners*, pág. 20.

religión, origen nacional o social o por cualquier otro motivo. Estas medidas deberían centrarse en retos específicos, incluidos los siguientes: a) la priorización de la ampliación de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento a las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las mujeres y los niños; b) el problema de la denegación del derecho al agua y el saneamiento a las personas que viven en asentamientos informales, por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que esta se encuentra; y c) la falta de asequibilidad de los servicios para los más pobres.

8. Sostenibilidad

59. Cuando se establecen las normas, la finalidad de la regulación debería ser la sostenibilidad económica, ambiental y social de la prestación de servicios. La regulación debe reflejar la obligación del Estado de velar por el derecho al agua y el saneamiento de manera sostenible y sin discriminación, para las generaciones presentes y futuras²⁸. Esto significa que los servicios actuales no deben limitar ni afectar negativamente el acceso a los servicios de las generaciones futuras. A tal fin, cuando se elabora un marco regulatorio los Estados deben velar por la adopción de un enfoque integrado de regulación de los servicios, incluidas la regulación del sector en su conjunto y la de cada proveedor de servicios en particular²⁹. La regulación también tiene un papel que desempeñar para contribuir a la provisión de medidas de preparación y resiliencia en situaciones de emergencia.

60. Promover la asequibilidad de los servicios, y conseguir al mismo tiempo un nivel de recuperación de gastos que cumpla los requisitos de sostenibilidad financiera, constituye un gran desafío para los marcos regulatorios. Las instancias reguladoras deben lograr el delicado equilibrio entre la asequibilidad y el desempeño adecuado de las actividades operacionales y de mantenimiento por los proveedores de servicios, habida cuenta de los costos ambientales y de infraestructuras y recursos. Las perspectivas económicas y de derechos humanos se pueden conciliar, pero para ello es preciso que las instancias reguladoras adopten enfoques innovadores y rediseñen los instrumentos económicos en algunas situaciones.

9. Rendición de cuentas

61. Para ser efectivo, el marco regulatorio debe permitir la vigilancia independiente del respeto del derecho humano al agua y el saneamiento por los proveedores de servicios, y debe salvaguardar el derecho de las personas a presentar quejas cuando el disfrute de ese derecho se vea comprometido³⁰. Los marcos regulatorios deben imponer sanciones adecuadas y proporcionales a los proveedores de servicios en los casos de incumplimiento del contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento³¹.

B. Vigilancia de la aplicación

62. La vigilancia es esencial a fin de conocer los niveles corrientes de acceso a los servicios de agua y saneamiento, para lo cual es preciso centrarse en cuestiones como la asequibilidad y la calidad del agua, identificar los obstáculos al acceso de los grupos de población que reciben un servicio insuficiente o carecen de él, y velar por que los procesos participativos sean inclusivos. Los procesos de vigilancia en los planos nacional y local recogen información que ayuda a identificar los factores impulsores y los obstáculos, poner de relieve las deficiencias y evaluar los puntos fuertes y los desafíos, por lo que son esenciales para el ejercicio efectivo del derecho humano al agua y el saneamiento.

63. Las instancias reguladoras desempeñan un papel fundamental en la vigilancia del cumplimiento del contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento por los proveedores de servicios. El acceso a la información es crucial en este proceso. Las

²⁸ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 11.

²⁹ La Carta de Lisboa, art. 7.3.

³⁰ *Ibid.*, art. 4.4.

³¹ *Ibid.*, art. 4.9.

instancias reguladoras deben estar en condiciones de reunir, analizar y difundir información precisa sobre el desempeño de todos los proveedores. Por otra parte, estos tienen la responsabilidad de proporcionar a dichas instancias información completa y fidedigna sobre los servicios, en particular por lo que se refiere a su calidad, así como sobre las quejas recibidas de los usuarios y las dificultades afrontadas respecto de su ampliación para abarcar las zonas más pobres.

64. La vigilancia no se debe limitar al examen del cumplimiento de las normas nacionales y locales por los proveedores, sino que también hay que valorar si la prestación de servicios llevada a cabo asegura el cumplimiento de obligaciones internacionales de derechos humanos como la igualdad y la no discriminación, la participación, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Las instancias reguladoras son responsables de establecer y vigilar los indicadores de los progresos realizados hacia el ejercicio efectivo del derecho humano al agua y el saneamiento, que deben reflejar los principios y las normas de derechos humanos de manera directa. Los indicadores también deben abarcar los diversos elementos del derecho al agua y el saneamiento y desglosarse según los ámbitos de discriminación prohibidos³², y al mismo tiempo establecer niveles específicos de referencia (objetivos viables de cumplimiento gradual) para cada indicador en particular.

65. El principio de efectividad progresiva debe orientar el proceso de vigilancia, y el marco regulatorio debe prohibir y sancionar cualquier retroceso observado en la prestación de servicios.

1. Proveedores oficiales de servicios

66. Los marcos regulatorios suelen aplicarse únicamente a los proveedores oficiales de servicios, que abarcan desde empresas de servicios públicos a gran escala hasta pequeños proveedores municipales y en régimen de cooperativa. Cuando hay proveedores oficiales se prevé disponer de datos sobre las normas y objetivos establecidos, que pueden ser objeto de vigilancia por una instancia reguladora. No obstante, los pequeños proveedores municipales y en régimen de cooperativa suelen tener más dificultades para cumplir las normas de calidad que las empresas de servicios públicos a gran escala. Las instancias reguladoras pueden desempeñar un papel dinámico para mejorar el desempeño de los proveedores en pequeña escala supervisándolos, facilitándoles información y recomendando estrategias que pueden ayudarlos en ese sentido.

67. Según el informe titulado *Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities* (Análisis y Evaluación Mundiales del Saneamiento y el Agua Potable de ONU-Agua, informe de 2014), menos de la mitad de los países disponen de un proceso operativo por el que los proveedores oficiales de servicios de abastecimiento de agua potable a las zonas rurales notifican los resultados de su vigilancia interna a las autoridades reguladoras, y utilizan también los resultados para poner en marcha medidas correctivas. Por otra parte, la mayoría de los proveedores no suelen hacer públicos sus resultados de desempeño. Solo en el caso de los proveedores oficiales de servicios urbanos, más del 60% de los países objeto de examen habían publicado dichos resultados. Los países indicaron que el alcance de la supervisión independiente de la calidad del agua era mucho mayor en las zonas urbanas: casi el 70% de los países informaron de un control en las zonas urbanas, en comparación con el 40% en las zonas rurales.

68. De manera análoga, los proveedores oficiales de servicios de saneamiento, tanto urbanos como rurales, no suelen informar a las autoridades reguladoras. Aunque, en general, se dispone de un marco regulatorio y de normas sobre las redes de alcantarillado, no siempre se ponen en marcha ni se vigilan de manera eficaz³³. Con frecuencia, los sistemas de alcantarillado plantean preocupaciones de asequibilidad para el Estado, el proveedor de servicios y el usuario, y requieren una vigilancia rigurosa. Los gastos de conexión pueden impedir que los hogares más pobres utilicen este servicio, a menos que exista una reglamentación adecuada que asegure la asequibilidad.

³² Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 53.

³³ Véase A/70/203, párr. 46. Véase también www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Differentlevelsandtypesofservices.aspx.

2. Proveedores informales de servicios

69. La situación es mucho más compleja por lo que respecta a la vigilancia de los proveedores informales en pequeña escala. A menudo, los servicios canalizados por tuberías no están disponibles en los hogares de las zonas rurales o para quienes viven en asentamientos informales en zonas urbanas (véase A/70/203, párr. 64). Esto representa un problema considerable de desigualdad en el acceso, ya que las personas que viven en esas zonas, normalmente más pobres, dependen de alternativas que en general son de calidad inferior y más caras. En tales situaciones, algunos tipos de servicios, como los servicios compartidos o comunitarios informales y las soluciones individuales *in situ* no reglamentadas, se consideran soluciones necesarias de corto a mediano plazo. Sin embargo, sin una regulación y la vigilancia adecuadas, no se puede garantizar que ninguno de estos servicios cumpla las normas de derechos humanos.

70. Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias están asumiendo un papel importante en la prestación informal de servicios, e intervienen cuando el Estado no participa en estas actividades. Muchos de los desafíos relacionados con la regulación y la rendición de cuentas son también aplicables a las actividades de dichas organizaciones, por ejemplo en relación con la manera de asegurar normas coherentes de calidad de los servicios y velar por que las organizaciones rindan cuentas de los servicios prestados a la población. En muchos países, hay grupos de población que obtienen los servicios de proveedores informales y de la comunidad, y estos rara vez informan a las autoridades sobre los resultados de la vigilancia interna³⁴.

71. Un enfoque para la vigilancia en los asentamientos informales que ha dado resultados positivos ha consistido en utilizar sistemas participativos de suministro de información geográfica, que combinan la información geográfica de carácter técnico con los conocimientos propios del lugar atesorados por la comunidad local, lo que a menudo proporciona información muy valiosa sobre aspectos tales como el uso de la tierra, las fuentes de agua, el acceso diferenciado a los recursos y los emplazamientos que presentan riesgos reales o posibles de carácter ambiental. Por ejemplo, las iniciativas del proyecto OpenStreetMap³⁵ en los asentamientos informales de Nairobi han generado información detallada sobre el número de hogares que comparten un retrete, la existencia de instalaciones específicas para cada sexo y la disponibilidad de retretes con acceso para las personas con discapacidad o con papeleras higiénicas para las mujeres (véase A/69/213, párr. 82).

72. Es importante que los Estados y las instancias reguladoras reconozcan que existe una prestación informal de los servicios y evalúen el papel que juega en un contexto determinado. Aunque la elección de las mejores políticas sobre proveedores informales incumbe al Estado y dependerá de las circunstancias particulares de cada caso, el derecho de los derechos humanos prescribe que allí donde los servicios sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables³⁶. En estos casos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aconseja que se establezca un sistema regulador efectivo. Es importante que, dada la situación, los instrumentos reguladores y el marco institucional elegidos se adapten a las características de la prestación de servicios en pequeña escala.

73. El Estado de Palestina informa de que, en su territorio, los proveedores informales no solo están presentes, sino que también son esenciales para garantizar el acceso de algunas comunidades al agua. Esta modalidad es la única opción efectiva para numerosas comunidades, por lo que se considera un servicio público. En la actualidad, diferentes instituciones gubernamentales colaboran para asegurar la regulación y supervisión de esos proveedores informales, y se están desplegando esfuerzos encaminados a la concesión de licencias y certificaciones. La estrategia del Gobierno a largo plazo es la conexión plena de las comunidades locales a las redes públicas de distribución de agua, pero, a corto plazo, la

³⁴ *Ibid.*, párr. 19.

³⁵ Véase www.openstreetmap.org.

³⁶ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 24.

estrategia consiste en regular el servicio y facilitar el apoyo mutuo entre las comunidades locales y los proveedores informales.

74. En Kenya, por otra parte, el marco regulatorio no se aplica a los proveedores que prestan servicio a menos de 20 hogares o suministran menos de 25 m³ de agua al día para consumo interno. Actualmente, estos proveedores permanecen al margen de la estructura de tarifas reguladas y del sistema de inspecciones regulares de la calidad³⁷. La posición del Gobierno es que, a largo plazo, los proveedores informales de servicios estén vinculados al sistema oficial, y apliquen las tarifas oficiales y las normas de calidad. A corto plazo, el Gobierno tolera la prestación informal, pero no la regula.

75. Si los Estados deciden regular, utilizar incentivos para la prestación de servicios de buena calidad a precios económicos, o reducir progresivamente la cantidad de proveedores en pequeña escala a largo plazo y reemplazarlos por prestatarios oficiales de servicios, es fundamental que no empeoren la situación ni impidan el acceso de las personas a los servicios (véase A/HRC/15/31, párr. 53). En particular, cuando otorgan la exclusividad a los proveedores oficiales hasta abarcar las zonas donde anteriormente prestaban servicio proveedores en pequeña escala, los Estados deben velar por que la conexión a una red de tuberías constituya una alternativa realmente económica. En estas situaciones, las instancias reguladoras deben realizar estudios sobre la asequibilidad a fin de evitar retrocesos.

76. Igualmente problemática resulta la regulación (o su ausencia) de los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales. El abastecimiento de agua a las zonas rurales suele estar gestionado por organizaciones o miembros de las comunidades locales, que prestan un servicio no calificado ni remunerado, y hay quien sostiene que estos proveedores se beneficiarían de una capacitación y de recursos y asistencia, en lugar de la observancia de normas³⁸. Sin embargo, ambas medidas no son incompatibles, y lo importante es que los gobiernos equilibren el apoyo prestado a las comunidades con la reglamentación.

77. La actualización de 2015 del Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento muestra que el 70% de las personas que no utilizan instalaciones de saneamiento mejoradas, y el 90% de quienes practican la defecación al aire libre, viven en zonas rurales. Desde la perspectiva de la regulación, el saneamiento rural representa un gran desafío ya que, con frecuencia, no se reconoce la necesidad del saneamiento en condiciones de salubridad. La construcción y el mantenimiento de letrinas se suelen pasar por alto, en parte debido al tabú que rodea al saneamiento. En la gran mayoría de los casos, ningún órgano del Estado regula, gestiona o hace un seguimiento de las soluciones de saneamiento (véase A/HRC/33/49/Add.2, párr. 14). El reconocimiento del saneamiento como un derecho en sí mismo por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos justifica que los Estados le otorguen prioridad política y el establecimiento de un entorno propicio con miras a su efectividad progresiva, en particular mediante marcos regulatorios adecuados que se adapten a las circunstancias locales y respondan a los aspectos de la salud pública y la dignidad personal asociados a ese derecho.

3. Órganos reguladores

78. En comparación con otras esferas de reglamentación, la del agua y el saneamiento se caracteriza por el hecho de que los servicios regulados se relacionan directamente con el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Aunque los órganos reguladores estén en buenas condiciones para contribuir a la efectividad progresiva del derecho al agua y el saneamiento, sus actividades, mediante sus normas y decisiones o por el incumplimiento de su mandato, también pueden dar lugar a la vulneración de ese derecho. En sus informes sobre planes y actividades, los órganos reguladores deberían facilitar información clara y pertinente sobre sus políticas, procedimientos y actividades, e indicar cómo contribuyen al cumplimiento de las normas relativas a los derechos humanos de manera progresiva.

³⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Small-scale Water Providers in Kenya: Pioneers or Predators?* (2011), pág. 29.

³⁸ OMS, *Water Safety Planning for Small Community Water Supplies: Step-by-step Risk Management Guidance for Drinking-water Supplies in Small Communities* (2012).

79. Las actividades de los órganos reguladores deben ser objeto de control y vigilancia por diferentes entidades, como los consejos de usuarios, los comités parlamentarios o los tribunales de cuentas. Por ejemplo, a principios de 2014, el Tribunal de Cuentas de Portugal publicó un informe de auditoría sobre la regulación y gestión de las concesiones y las alianzas público-privadas para la prestación de servicios de abastecimiento de agua. La auditoría del Tribunal sometió a examen la actividad de la Autoridad Reguladora de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Aguas Residuales, como entidad reguladora de esas concesiones, identificó los procesos de revisión de contratos, determinó el gasto público en cada concesión, y examinó la efectividad de las concesiones en lo que respecta a la calidad de los servicios prestados (véase A/HRC/36/45/Add.1, párr. 39). Las principales conclusiones muestran que la mayoría de las concesiones beneficiaron sistemáticamente al sector privado en detrimento de los presupuestos municipales y de la asequibilidad de los servicios para los usuarios (véase A/HRC/36/45/Add.1, párrs. 39 y 40).

C. Asegurar la rendición de cuentas

80. En el plano nacional, la rendición de cuentas puede lograrse por medio de mecanismos administrativos, judiciales y cuasijudiciales. Los mecanismos pueden basarse a nivel de proveedor de servicios o del Estado. Por ejemplo, cuando una queja no se resuelve a nivel del proveedor del servicio, las personas deben tener derecho a dirigirla a un mecanismo administrativo, como es el caso de un órgano regulador.

81. Las instancias reguladoras desempeñan un papel fundamental para asegurar que los proveedores de servicios rindan cuentas en caso de inobservancia del derecho humano al agua y el saneamiento. A tal fin, los marcos regulatorios deben definir claramente las funciones y responsabilidades de todos los interesados que participan en la prestación de servicios, y proporcionar información clara y accesible sobre los mecanismos de denuncia disponibles en diferentes niveles. Un número cada vez mayor de órganos reguladores independientes disponen de mecanismos de denuncia para la solución de controversias entre proveedores y usuarios de servicios.

82. En la resolución de las quejas contra los proveedores de servicios, las instancias reguladoras deben cerciorarse de que toda medida que interfiera en el disfrute del derecho al agua y el saneamiento por parte de una persona vaya precedida de una oportunidad real de consultar con los afectados, el suministro oportuno de información completa sobre las medidas propuestas, la notificación con antelación razonable sobre esas medidas, la disponibilidad de vías de recurso y reparación para las personas afectadas, y asistencia jurídica para obtener reparación³⁹.

83. El órgano regulador también debe estar facultado para hacer cumplir los reglamentos y los acuerdos contractuales en vigor. Los mecanismos de cumplimiento de los contratos deben incluir incentivos adecuados, sanciones por incumplimiento, como multas, y la posibilidad de revocación del contrato (véase A/HRC/15/31, párr. 52).

84. En los países donde no existe un mecanismo regulador independiente, pero que cuentan con instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo, las personas pueden recurrir a esos órganos independientes en busca de reparación cuando el derecho humano al agua y el saneamiento se vea comprometido por un proveedor de servicios. Estos órganos cuasijudiciales pueden asegurar la rendición de cuentas, ya que su mandato suele incluir la tramitación de las quejas relativas a los derechos humanos.

85. Cuando no se dispone de mecanismos administrativos o cuasijudiciales a nivel nacional, o estos no permiten resolver una controversia, el derecho a un recurso efectivo requiere que las personas cuyo derecho al agua y el saneamiento se haya vulnerado puedan recurrir ante un tribunal. En ocasiones es indispensable ejercer el derecho a la revisión judicial como último recurso. En este contexto, es fundamental que los sistemas judiciales respalden la justiciabilidad del derecho humano al agua y el saneamiento, en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos.

³⁹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15, párr. 56.

86. La rendición de cuentas debe asegurarse no solo en relación con los proveedores de servicios sino también por lo que respecta a las decisiones y actividades de los órganos reguladores. La Carta de Lisboa de la Asociación Internacional del Agua insiste en que los marcos regulatorios deben establecer los mecanismos necesarios para asegurar la responsabilidad y el escrutinio público de los órganos reguladores⁴⁰. Las personas deben tener derecho a la impugnación judicial de toda decisión o regulación de un órgano regulador que interfiera en el disfrute del derecho humano al agua y el saneamiento. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico de Colombia publicó una serie de normas que obligan a los proveedores de servicios a interrumpir la prestación de servicios de abastecimiento de agua cuando no se registra ningún pago durante un período de tres meses. Sin embargo, en los casos presentados ante el Tribunal Constitucional por familias de bajos ingresos se falló en favor de estas, puesto que se las había privado de una cantidad mínima básica e indispensable de agua debido a su incapacidad para pagar⁴¹.

V. Conclusiones y recomendaciones

87. Los marcos regulatorios son esenciales para el ejercicio efectivo del derecho humano al agua y el saneamiento y deben apoyar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con respecto a ese derecho. El derecho internacional de los derechos humanos no prescribe una opción concreta para el marco regulatorio. Desde la perspectiva de los derechos humanos, lo esencial es que los encargados de las funciones de regulación sean inmunes a presiones procedentes de intereses ilegítimos, y que los principales objetivos de la regulación estén en conformidad con las normas y los principios del derecho humano al agua potable y el saneamiento. La reglamentación desempeña un papel clave en la vigilancia del cumplimiento del contenido normativo de ese derecho humano por los proveedores de servicios, y para asegurar la rendición de cuentas. Identificar y evitar las violaciones y los retrocesos en su efectividad progresiva es también fundamental para la regulación de los servicios de agua y saneamiento. Como órganos públicos, las instancias reguladoras deben asumir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y sus funciones deberían ir más allá de una mera labor de control y apoyar e influenciar los cambios de políticas en consonancia con el marco de los derechos humanos.

88. El Relator Especial considera que es necesario adoptar un enfoque más matizado sobre el concepto de independencia de los órganos reguladores. En particular, debería salvaguardarse la participación de los sectores gubernamentales en casos determinados en los que se adoptan decisiones regulatorias que son pertinentes al cumplimiento de las normas de derechos humanos.

89. En vista de lo que antecede, el Relator Especial recomienda a los Estados que:

- a) Adopten políticas y estrategias en materia de agua y saneamiento que incorporen el derecho humano al agua y el saneamiento, y tomen medidas deliberadas, concretas y selectivas para establecer un marco regulatorio basado en ese derecho y órganos reguladores que actúen de manera imparcial, transparente y basada en los derechos;
- b) Definan claramente procedimientos y medidas necesarios en el marco regulador a efectos del cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho humano al agua y el saneamiento;
- c) Velen por que la misión, el mandato y los objetivos de las instancias reguladoras incorporen el principio de la efectividad progresiva del derecho humano al agua y el saneamiento sin discriminación de ningún tipo;

⁴⁰ La Carta de Lisboa, art. 7.6.

⁴¹ Véanse www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-546-09.htm y www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-273-12.htm.

d) Velen por que los marcos regulatorios faciliten una interpretación multifacética y diferenciada de la asequibilidad, que refleje las necesidades específicas de las personas que viven en situaciones vulnerables;

e) Se aseguren de que el acceso a los servicios de agua y saneamiento no esté condicionado por la tenencia de la tierra, ni en la legislación ni en los marcos regulatorios;

f) Al hacer extensivos los servicios oficiales a los asentamientos informales, se aseguren, mediante una reglamentación adecuada, de que los servicios sean asequibles y de que no interfieran en el acceso de la población;

g) Prohíban las interrupciones del servicio por la imposibilidad de pago, en la legislación y en los marcos regulatorios;

h) Velen por que los instrumentos para delegar la prestación de los servicios, incluidos los contratos, reflejen el marco regulatorio nacional y las normas de derechos humanos;

i) Incluyan requisitos específicos en los marcos regulatorios con el fin de asegurar la prestación suficiente de servicios para las personas sin hogar, las comunidades nómadas pobres y las víctimas de situaciones de conflicto armado, emergencias, desastres naturales o los efectos del cambio climático, entre otros;

j) Incluyan requisitos específicos en los marcos regulatorios con el fin de asegurar la prestación suficiente de servicios a las escuelas, los establecimientos sanitarios, las prisiones, los centros de transporte y los espacios públicos en general, entre otros destinatarios;

k) Establezcan los mecanismos necesarios para asegurar la rendición de cuentas por las instancias reguladoras;

l) Informen y capaciten a las instancias reguladoras sobre los efectos prácticos del ejercicio efectivo del derecho humano al agua y el saneamiento en su esfera de trabajo.

90. Además, el Relator Especial recomienda que las instancias reguladoras:

a) Cumplan con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos en lo que respecta al derecho al agua y el saneamiento y adopten medidas específicas para su plena efectividad;

b) Lleven a cabo una vigilancia independiente del cumplimiento del contenido normativo del derecho humano al agua y el saneamiento por los proveedores de servicios y velen por que, en caso de retroceso, los proveedores aborden las causas fundamentales de dichas violaciones;

c) Establezcan unos indicadores que abarquen todos los elementos de ese derecho, les hagan el seguimiento y los desglosen por motivos prohibidos de discriminación;

d) Aseguren una cobertura no discriminatoria por parte de los proveedores de servicios, en particular para los barrios más pobres, los asentamientos informales y las zonas rurales;

e) Proporcionen acceso a información objetiva, comprensible, clara y coherente, y faciliten la participación libre, activa y significativa en los procesos de adopción de decisiones de regulación;

f) Se aseguren de que, al establecer las tarifas, la sostenibilidad financiera se concilie con la asequibilidad, y al mismo tiempo prioricen y protejan las necesidades de las personas que viven en la pobreza;

g) Apoyen e influyan en la formulación de políticas y los cambios legislativos de conformidad con el derecho humano al agua y el saneamiento;

h) Proporcionen información clara y pertinente sobre sus políticas, procedimientos y actividades, e indiquen la manera en que contribuyen a la efectividad progresiva del derecho humano al agua y el saneamiento;

i) Salvaguarden el derecho de las personas a presentar quejas cuando el disfrute del derecho al agua y el saneamiento se vea comprometido por los proveedores de servicios.
