DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -133-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

LEY DE CONDONACIÓN DE DEUDAS CON ANTIGÜEDAD IGUAL O SUPERIOR A LOS DIEZ AÑOS, POR CONCEPTO DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO SANITARIO, CARGOS VARIOS, HIDRANTES Y MULTAS, FACTURADOS EN TARIFA DOMICILIAR

EXPEDIENTE No 21.802

INFORME JURÍDICO

Elaborado por:
Gustavo Rivera Sibaja
Asesor Parlamentario

Supervisado por:
M° Mayela Chaves Villalobos
Jefe de Área

Revisión final y autorización
Fernando Campos Martínez
Director

8 DE JUNIO DE 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO: 3

II.- ANÁLISIS DE FONDO 4

MANEJO INTERNO DE LAS CUENTAS ES PROPIO DE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA 4
GARANTÍAS QUE ACOMPAÑAN LA AUTORIZACIÓN GENÉRICA 5
AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS 5

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO 6

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 7

Votación 7
Delegación 7
Consultas Preceptivas 7
Consultas Facultativas 7

AL-DEST- IJU-133-2020

LEY DE INCENTIVOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA FORMALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

EXPEDIENTE No 20.944

I.- RESUMEN DEL PROYECTO:

El proyecto consta únicamente de dos artículos. El artículo 1 autoriza al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A) a trasladar a sus cuentas de incobrables todas las deudas morosas con diez o más años de antigüedad, por los servicios que presta la Institución bajo la tarifa domiciliar, previa resolución administrativa al respecto.

El segundo artículo contiene una autorización para eliminar el monto de dichas cuentas de los activos de la Institución y de ese modo "limpiar" los registros contables de la Institución.

Lo anterior, porque como ente público sujeto al principio de legalidad, el A y A no tiene potestad de oficio para declarar la prescripción de las deudas irrecuperables, mientras que iniciar procesos de cobro que traen mayores gastos aparejados pueden terminar, en el mejor de los casos, con la solicitud de prescripción del propio interesado.

Precisamente, este proyecto consistiría en esa autorización legal para que el A y A condone dichas deudas y de ese modo no ocasionen la distorsión que generan al tener que ser consideradas como un activo contable, aunque en la práctica no representan ningún valor real efectivo.

II.- ANÁLISIS DE FONDO

Manejo interno de las cuentas es propio de la autonomía administrativa

En la exposición de motivos se ha desarrollado ampliamente la acreditación de los algunos aspectos que hacen conveniente declarar la condonación de oficio de cierto tipo de deudas irrecuperables para la Institución pero que distorsionan sus estados financieros.

En todo caso, la valoración de esos aspectos de conveniencia y oportunidad, siendo que son la base que justificaría la aprobación de este proyecto, en realidad son asuntos del manejo interno propio de una Institución Autónoma del Estado como lo es A y A.

Con esto lo que queremos afirmar es que el A y A solicita la autorización legal para hacer una condonación según la propia valoración de sus procedimientos internos.

En principio no corresponde al legislador valorar o determinar los motivos o las causas que alega el A y A para requerir la condonación (pues serían asuntos de su propia autonomía administrativa), sino únicamente la conveniencia de poder "limpiar" o no la contabilidad de dichas cuentas incobrables o irrecuperables.

Obviamente esta distinción que proponemos es abstracta y no absoluta, pues el legislador al valorar si otorga o no la autorización necesariamente también deberá realizar un juicio de valor sobre el manejo de los propios asuntos de la Institución.

Pero a juicio de esta asesoría es suficientemente claro lo siguiente:

- Los montos por deudas que son incobrables deben ser reflejadas en las cuentas contables de la Institución como un "activo", siendo que prácticamente no tienen valor alguno, situación que crea una distorsión en el manejo financiero de la Institución.

- Efectivamente, en el cobro de las deudas por servicios públicos rige la prescripción decenal del Código Civil[1], la cual efectivamente no puede ser declarada de oficio por la propia Institución y debería esperar que la parte

[1] Véase el Dictamen de la Procuraduría General de la República, C-152-2008, del 8 de mayo 2008, donde expresamente aceptó el criterio judicial común de que la prescripción que aplica para el cobro de servicio público de agua es la decenal (artículo 868 del Código Civil) con lo cual vino a modificar el criterio que venía sosteniendo la propia Procuraduría que aplicaba la prescripción comercial (4 años). Disponible en SINALEVI en la siguiente dirección visitada el 15 de mayo 2020: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15152&strTipM=T

interesada o morosa la reclame en su favor, para lo cual debe iniciar a la vez gestiones cobratorias.

- La gestión cobratoria tiene un costo que claramente se representa superior en términos de retorno, y constituiría un gasto real de la Institución, sin un resultado económico previsible, lo anterior porque efectivamente en todos los casos puede esperarse simplemente que la parte interesada exija la prescripción de la deuda.

- Existen diferentes causas que generan la condición de "irrecuperable" de muchas cuentas de servicios públicos que no son imputables a la gestión de la Institución: desde la cultura de los propios usuarios, algunos de los cuales deciden no pagar, hasta el hecho de que el servicio de agua potable como indispensable para una vida humana digna exige prestarlo sin garantías financieras (como brindar al servicio a quienes no son propietarios o no tienen lote titulado a su nombre) o hasta los fallos de la Sala Constitucional que al declarar el acceso al agua un derecho humano, ha impedido sencillamente ligar el servicio y su desconexión al efectivo pago de tarifa en muchos casos.

Garantías que acompañan la autorización genérica

Se pretende una autorización genérica para poder eliminar de la contabilidad las cuentas manifiestamente incobrables. Pero con buena técnica legislativa se ha pretendido acompañar de algunas garantías esta autorización genérica, y nos referimos particularmente a dos aspectos: la necesidad en todos los casos que debe hacerse mediante una resolución administrativa en ese sentido, y la acotación de la condonación estrictamente a los casos de tarifa domiciliar.

La autorización genérica que ahora se pretende en este proyecto, estará supeditada en cada caso a la valoración particular del caso concreto, pues se exige que la declaratoria de incobrable se haga mediante resolución administrativa, lo cual garantiza la eventual posibilidad de revisión del acto administrativo como tal.

La autorización es de condonación para la tarifa domiciliar, no así para la comercial, con lo cual se quiere acotar el proyecto al acceso al recurso considerado en su sentido de derecho humano, sea para las personas físicas y para sus necesidades vitales.

Ausencia de problemas jurídicos

El proyecto no tiene problema jurídico alguno, su aprobación o no es una consideración discrecional de conveniencia u oportunidad política, que se considera del todo razonable.

Más bien, lo que llama la atención es que se necesite un proyecto de ley para resolver una cuestión contable de este tipo, que debería ser enteramente un asunto reservado al propio manejo administrativo de la Institución Autónoma, pero se hace necesario en atención al principio de legalidad.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.-

Contiene la autorización genérica, potestativa no vinculante para el A y A, para que proceda a trasladar a incobrables las cuentas con antigüedad igual o mayor a los diez años, sobre las que eventualmente ya pesa la posibilidad de prescripción a instancia de parte.

La fórmula de autorización respeta el carácter de Institución Autónoma del A y A, que deberá decidir en definitiva la procedencia o no de hacer uso de la autorización genérica en cada caso.

La acotación o limitación de la autorización a la tarifa domiciliar no es en sentido estricto necesaria (también podría extenderse a cualquier otra tarifa) pero entendemos que ha pretendido hacerse así, por considerar que son los casos irrecuperables más extremos por la condición de ligar el acceso al agua a un derecho humano fundamental, lo cual está perfectamente claro en los casos de tarifa domiciliar más que con la tarifa comercial.

Finalmente, se exige como garantía una resolución administrativa (lo que otorga la posibilidad de revisarla y aplicar el régimen recursivo general). Este aspecto tampoco es estrictamente necesario, pues la adecuada gestión no tiene relación con la posibilidad de declarar prescrita la deuda, que es lo importante en términos de valoración de la posibilidad de eliminar dichas deudas. En todo caso, es conveniente para efectos de manejo interno de responsabilidad.

Artículo 2.-

La posibilidad de “eliminación” contable de estas deudas, es lo que constituye efectivamente en términos jurídicos la “condonación” de las deudas.

El proyecto ha sido redactado más en términos contables que jurídicos, pero obviamente su contenido es equivalente y no tiene problemas jurídicos. Pese a ello, de conformidad con una buena técnica legislativa se recomienda la utilización del término condonación.

IV.- **ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

Votación

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta de los miembros presentes que establece el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

Este proyecto puede ser delegado a conocimiento de una Comisión Legislativa con Potestad Plena de conformidad con lo que establece el artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política.

Consultas Preceptivas

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

Consultas Facultativas

- Dirección General de Contabilidad Nacional. Ministerio de Hacienda

Elaborado por: grs
/*lsch// 8-6-2020
c. archivo