

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 4 BIS A LA LEY CONSTITUTIVA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS, LEY N°2726 DEL 14 DE ABRIL DE 1961 Y DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY GENERAL DE AGUA POTABLE, LEY N°1634 DE 18 DE SETIEMBRE DE 1953, Y DEL ARTICULO 4 PRESTAMO BCIE PARA II ETAPA ACUEDUCTO METROPOLITANO Y OTRAS OBRAS, LEY N°5595 DE 11 DE DICIEMBRE DE 1974

Expediente N.º25.846

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Actualmente, la normativa costarricense regula que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y demás operadores, solo pueden otorgar el servicio de agua potable a personas que acrediten la titularidad o derechos sobre un inmueble o con autorización de un tercero que ostente esa condición jurídica.

Esta exigencia ha sido confirmada por los órganos jurídicos administrativos como la Procuraduría General de la República y por sentencias de los Tribunales de la República, la cual señala que el AyA y demás operadores están facultados para brindar el servicio a personas que ostenten la titularidad del inmueble, en razón especialmente de la sujeción y garantía de hipoteca legal que se impone sobre el inmueble en casos de morosidad, siendo este tipo de gravamen real legalmente acreditado al consentimiento del propietario o titular del inmueble donde se pretenda instalar un servicio de abastecimiento de agua potable o de recolección de aguas residuales.

Si bien la exigencia de titularidad se encuentra en la reglamentación del AyA, la estructura general sobre la adquisición y registro de derechos sobre bienes

inmuebles, así como la legitimación para la inscripción y transferencia de dichos bienes, está desarrollada en la normativa inmobiliaria costarricense como consecuencia de la legislación que impone el gravamen indicado en caso de morosidad. Por tanto, una reforma integral podría requerir la revisión de la normativa reglamentaria y, eventualmente, ajustes en el marco regulatorio nacional sobre la prestación de servicios públicos vinculados a inmuebles.

Sobre el tema la Sala Constitucional se ha pronunciado, entre otros, mediante Resolución 1099-2018, que señala:

"La jurisprudencia de la Sala es reiterada en reconocer el denominado derecho fundamental al agua, por el cual debe concederse a todas las personas la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad a los servicios de agua potable, toda vez que la misma resulta esencial para la vida y la salud humana. En efecto, como parte del Derecho de la Constitución, la Sala reconoce un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida, al ambiente sano, a la alimentación y la vivienda digna, entre otros, tal como ha sido reconocido también en instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en Costa Rica; así figura explícitamente en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño; además, se enuncia en el segundo principio de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo de El Cairo, mientras que en el sistema interamericano, el primer inciso del artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador-, dispone que «Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos». Del mismo modo, el entonces Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de la ONU reiteró que disponer de agua es un derecho humano que, además de ser imprescindible para llevar una vida saludable, es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos. De esta referencia normativa se deriva una serie de derechos fundamentales ligados a la obligación del Estado de brindar los

servicios públicos básicos, que implican, por una parte, que no puede privarse ilegítimamente de ellos a las personas, pero que, como en el caso del agua potable, no puede sostenerse la titularidad de un derecho exigible por cualquier individuo para que el Estado le suministre el servicio público de agua potable, en forma inmediata y dondequiera que sea, sino que, en la forma prevista en el mismo Protocolo de San Salvador, esta clase de derechos obliga a los Estados a adoptar medidas para su prestación y suministro, sin que ello pueda interpretarse en el sentido que ese derecho fundamental a los servicios públicos carezca de exigibilidad concreta; por el contrario, cuando razonablemente el Estado deba brindarlos, los titulares del derecho pueden exigirlos y no pueden las administraciones públicas o, en su caso, los particulares que los presten en su lugar, escudarse en presuntas carencias de recursos, que ha sido la secular excusa pública para justificar el incumplimiento de sus cometidos -ver, entre otras, sentencias números 2002-10776, de las 14:41 horas del 14 de noviembre del 2002 y 2008-10326 de las 16:51 horas del 19 de julio del 2008. De tal forma, este carácter de derecho fundamental no implica un acceso irrestricto a los servicios de agua, ya que la administración válidamente puede establecer requisitos generales de necesario cumplimiento por cada solicitante para valorar su particular requerimiento, por lo que se reconoce la posibilidad de limitar el otorgamiento de nuevas pajas de agua con el propósito de asegurar la continuidad de la prestación del servicio público de suministro de agua potable a los actuales usuarios y domicilios que reciben dicho servicio.”

Continúa señalando la Sala Constitucional:

“...el argumento utilizado en la resolución señalada, sobre la falta de titularidad del inmueble para la cual solicita el servicio de agua y con ello denegar la prestación del servicio, carece de una adecuada fundamentación, pues no contempla la posibilidad de la conexión del servicio en las condiciones indicadas por la recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 28 del Reglamento de Prestación de Servicios del AyA. Como ya lo ha indicado este Tribunal “... la falta de un título de

propiedad no parece ser un obstáculo para solicitar la conexión de un servicio nuevo de agua potable, en tanto se cumplan los requerimientos..."

Posteriormente, la reforma al artículo 50 de nuestra Carta Magna que reconoce el derecho humano al agua potable, así como el precedente internacional derivado de la Asamblea General de las Naciones Unidas que reconoció este derecho fundamental, la Sala Constitucional ha venido reiteradamente fortaleciendo su protección y acceso universal.

En el ámbito internacional, Costa Rica es parte de instrumentos como el Protocolo de San Salvador, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho al agua y al saneamiento como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y obligan al Estado a garantizar el acceso universal, sin discriminación por razones de propiedad o tenencia. La Observación General N°15 del Comité DESC de la ONU y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos refuerzan la obligación estatal de asegurar el acceso efectivo a estos servicios para toda la población, incluyendo quienes carecen de titularidad sobre inmuebles, por ende, es posible deducir que la jurisprudencia internacional y constitucional asocia el derecho de acceso al agua potable como un derecho humano sin necesidad de estar vinculado a un derecho de titularidad sobre determinado inmueble.

Ahora bien, el fundamento normativo costarricense y la justificación que regula la imposición de una hipoteca legal sobre un inmueble beneficiario del servicio de agua potable y saneamiento de aguas residuales, específicamente cuando interviene el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), se encuentra en el artículo 12 de la Ley General de Agua Potable No. 1634 y artículo 4 de la Ley No. 5595 de 17 de octubre 1974.

La constitución y ejecución de la hipoteca legal en favor del AyA no requiere un acto constitutivo voluntario ni la comparecencia del propietario, ya que la garantía se impone de pleno derecho por mandato legal. Para su ejecución, el artículo 166 del Código Procesal Civil establece que debe seguirse el proceso privilegiado de

ejecución hipotecaria, permitiendo que el inmueble que recibe la prestación del servicio de agua potable sea ejecutado directamente mediante certificación expedida por el AyA, en la que consten los montos adeudados, su concepto y períodos. Esta hipoteca afecta únicamente al bien inmueble y no al patrimonio personal del deudor, manteniéndose aun respecto de propietarios posteriores, dada su naturaleza “propter rem”; sin embargo, en la práctica esta norma no ha demostrado ser eficiente y casi inaplicable en la gestión cobratoria de los operadores, pero si establece una seria limitación al acceso a los servicios a quienes no sean titulares de un derecho sobre el bien inmueble.

Estas disposiciones establecen que la deuda proveniente del servicio de agua potable y recolección de aguas residuales impone una hipoteca legal sobre el bien inmueble beneficiario, sin requerir el consentimiento del propietario ni la inscripción previa de la garantía en el Registro. La hipoteca legal surge automáticamente con el hecho generador de la deuda por el servicio, y afecta al inmueble aun en caso de transferencia de titularidad, pues en la actualidad, la normativa vigente vincula el servicio a un inmueble en específico, por ende, los derechos y obligaciones que surgen de la prestación del servicio se transmiten de propietario a propietario.

El único fin que persigue la normativa que se propone derogar es garantizar el pago de deudas que puedan generar una morosidad importante y poner en riesgo la estabilidad financiera del operador, sin embargo, esta posición legislativa violenta normas constitucionales como el reconocimiento al derecho humano al agua potable (artículo 50) y convenios internacionales reconocidos por Costa Rica, los que son de acatamiento obligatorio, pues tal y como se indicó anteriormente, el acceso al agua potable es un derecho inherente del ser humano sin necesidad de estar vinculado a un derecho de titularidad sobre determinado inmueble.

El equilibrio de los intereses jurídicos (derecho humano y mecanismo de cobro) obliga al Estado costarricense y corresponde establecer las medidas reglamentarias, operativas y comerciales por parte de los entes operadores para garantizar la eficiencia de las gestiones de cobro administrativo y judicial por medio de los mecanismo que ya establece el ordenamiento jurídico al efecto, con el fin de

que no pongan en riesgo su estabilidad financiera y no se aumente el agua no contabilizada, pero sin vulnerar el acceso universal a los servicios de agua potable y disposición de aguas residuales.

Asimismo, en lo que respecta a la estabilidad financiera del operador, la naturaleza propter rem de la hipoteca legal pierde su utilidad práctica cuando dicho mecanismo no ha demostrado ser eficaz para la gestión cobratoria y, principalmente, cuando se ha interpretado que el derecho que ostenta el operador frente al usuario es de naturaleza personal. Sobre este aspecto, la Procuraduría General de la República en el dictamen C-045-2019 del 20 de febrero del 2019, concluyó:

“ (...) 3) Aunque el inmueble privado en que se presta el servicio de agua potable responde con hipoteca legal por no pago, la que no procede en bienes de dominio público, es esencialmente un derecho personal el que tiene el AyA respecto del usuario del servicio, a quien ha de exigirle el pago del servicio de agua potable. (...)”

Bajo este entendimiento, la estabilidad financiera de los operadores queda resguardada con la disposición del artículo 5 de la Ley n.º 6622, “Autoriza a AyA a Contratar Empréstitos”, la cual concede título ejecutivo a las certificaciones expedidas por el Instituto relativa a deudas provenientes de los servicios que presta la entidad. De manera que el AyA conserva la posibilidad de acudir a una vía expedita para obtener el cobro de las sumas adeudadas, mediante el proceso monitorio dinerario, mecanismo que resulta congruente con la naturaleza personal del derecho que ostenta frente al usuario final.

En síntesis, actualmente, la prestación del servicio público de agua potable y disposición de aguas residuales en Costa Rica se canaliza a través de entes autorizados como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA),

municipalidades y asociaciones administradoras (ASADAS), quienes pueden suministrar agua incluso en terrenos de patrimonio estatal bajo ciertas condiciones técnicas y ambientales.

Sin embargo, la regulación suele exigir la acreditación de un derecho real o formal sobre el inmueble para la conexión o prestación de servicios, lo que genera barreras de acceso para personas sin titularidad inmobiliaria, especialmente en contextos de informalidad o asentamientos irregulares.

Bajo esta premisa, se reitera que el derecho al agua potable y al saneamiento en Costa Rica se encuentra expresamente protegido en el artículo 50 de la Constitución Política, que reconoce el acceso al agua potable como un derecho humano, básico e irrenunciable, y establece que el agua es un bien de la nación, cuyo uso y protección deben regirse por una ley especial, priorizando el abastecimiento para consumo humano. Este derecho es aplicable a toda persona, sin distinción por titularidad de inmueble.

Por lo tanto, a partir de la derogatoria a las leyes de referencia, se deben modificar los reglamentos que actualmente supeditan el acceso a servicios públicos a la existencia de inscripción en el Registro Público o título sobre el bien inmueble donde se conectará el servicio de agua o saneamiento, eliminando tales requisitos cuando se trate de derechos fundamentales como el acceso al agua y saneamiento.

Además, se deben establecer mecanismos administrativos flexibles que permitan a personas en asentamientos informales o sin título formal gestionar el acceso a servicios básicos mediante figuras como la titularidad colectiva, el reconocimiento de la posesión regularizada o permisos provisionales para la conexión a redes de agua y saneamiento, siempre que se cumplan los requisitos técnicos de factibilidad. Estos mecanismos deben proteger el interés público y prevenir abusos, pero sin condicionar el acceso a derechos esenciales a la regularización registral previa o autorización de los titulares del inmueble. La interpretación constitucional de los principios de dignidad, igualdad y acceso a servicios esenciales justifica una política legislativa y administrativa inclusiva, permitiendo a la población vulnerable el acceso efectivo al agua potable y saneamiento.

En virtud de lo anterior, se somete a consideración de las señoras Diputadas y señores Diputados la presente iniciativa de ley, para su respectiva discusión y aprobación:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA

DECRETA

ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 4 BIS A LA LEY CONSTITUTIVA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS, LEY N°2726 DEL 14 DE ABRIL DE 1961 Y DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY GENERAL DE AGUA POTABLE, LEY N°1634 DE 18 DE SETIEMBRE DE 1953, Y DEL ARTICULO 4 PRESTAMO BCIE PARA II ETAPA ACUEDUCTO METROPOLITANO Y OTRAS OBRAS, LEY N°5595 DE 11 DE DICIEMBRE DE 1974

ARTÍCULO 1.- Adiciónese un nuevo artículo 4 bis a la Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, Ley N°2726 del 14 de abril de 1961 y sus reformas, para que se lea como sigue:

“ARTÍCULO 4 BIS Aprobación de servicio de abastecimiento de agua potable para asentamientos informales, irregulares o mixtos. Si la persona solicitante del servicio habita en un asentamiento informal, irregular o mixto, deberá cumplir los requisitos que a nivel reglamentario se establezcan para estos casos.

Para ser susceptibles de ser beneficiadas por programas de interés social, las personas que habiten un asentamiento informal deberán estar al día con el pago de sus servicios con el AYA.”

ARTÍCULO 2.- Se deroga el artículo 12 de la Ley General de Agua Potable, Ley N° 1634 del 18 de setiembre de 1953.

ARTÍCULO 3.- Se deroga el artículo 4 de la Ley de aprobación del Préstamo BCIE para II Etapa Acueducto Metropolitano y Otras Obras, Ley N° 5595, del 11 de diciembre de 1974.

TRANSITORIO ÚNICO. - En un plazo máximo de seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y demás operadores autorizados de estos servicios deberán realizar las reformas reglamentarias y procesos internos necesarios. Además, estos establecerán los mecanismos administrativos flexibles que permitan a personas en asentamientos informales o sin título formal gestionar el acceso a servicios básicos, siempre que se cumplan los requisitos técnicos de factibilidad. Igualmente, deberán realizar los ajustes de carácter reglamentario y de procedimientos internos que garanticen el cobro efectivo de los servicios y la estabilidad en las pérdidas de agua o agua no contabilizada y que restrinjan el riesgo de afectación a la estabilidad financiera en la prestación efectiva y eficiente de sus servicios.

Rige a partir de su publicación.

LAURA FERNÁNDEZ DELGADO

JUAN CARLOS ESQUIVEL SÁNCHEZ
MINISTRO a.i. DE SALUD

GUILLERMO CARAZO RAMÍREZ
MINISTRO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS