Boletín N° 8.442-09

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Bianchi, Gómez, Letelier, Tuma y Walker, don Patricio, que modifica la Ley General de Servicios Sanitarios, para garantizar el derecho a la continuidad del suministro de agua potable respecto de los usuarios morosos.

I. Ámbito Internacional Del Derecho Humano al Agua.

El agua es esencial para la vida humana, para la salud básica y para la supervivencia, así como para la producción de alimentos y para todas las actividades económicas que se desarrollan por el hombre.

En estos tiempos en que nos enfrentamos a una emergencia global en la cual más de mil millones de personas carecen de acceso al suministro básico de agua potable y más de dos mil millones no tienen acceso a un saneamiento adecuado, siendo este hecho la causa primaria de muchísimas enfermedades. Ha tomado fuerza en el ámbito internacional el reconocimiento del agua como derecho humano, para así dar un paso importante en cuanto a abordar el desafío de brindar a la población el elemento básico de vida.

Un tema recurrente en el debate sobre el agua, como derecho humano, ha sido reconocer que ella es condición necesaria para el resto de nuestros derechos humanos. Se asevera que sin el acceso equitativo a un requerimiento mínimo de agua potable, serían inalcanzables otros derechos establecidos como el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y para el bienestar, así como los derechos civiles y políticos.

Es consensuado el planteamiento que el lenguaje de la Declaración Universal de los Derechos Humanos -base para declaraciones posteriores- no estuvo destinado a incluir todo, sino más bien a reflejar los componentes de un nivel de vida adecuado. La exclusión del agua como un derecho explícito se debió sobre todo a su naturaleza -al igual que el aire- fue considerada tan fundamental que se creyó innecesaria su inclusión explícita, potenciado esto por las condiciones particulares de vida, a la época de la mencionada Declaración.

De un tiempo a esta parte han surgido políticas que realizan un llamado para que se reconozca el agua como un derecho humano, lo que se considera un paso esencial, para asegurar que se lleven a cabo acciones, en nombre de aquellos que carecen de acceso a suministros de agua potable. La fuerza legal proveniente de dicho reconocimiento motivaría a los gobiernos de los países en vías de desarrollo -y de los países donantes- a realizar cambios efectivos en las políticas internas y de ayuda y en la asignación de los recursos, así como a brindar a los grupos de ciudadanos bases sólidas sobre las cuales puedan ejercer presión sobre los gobiernos.

El derecho humano al agua es el derecho a que todos dispongamos de agua suficiente, salubre y asequible para uso

personal y doméstico. Esto tiene como consecuencia necesaria que:

1- El agua es un bien común de la humanidad, perteneciente a todos los organismos vivientes.

1- El acceso al agua es un derecho humano y social, individual y colectivo.

A principios de la década de los 70, una serie de conferencias internacionales sobre agua y medio ambiente abordaron el tema del acceso a los recursos básicos y los derechos al agua. La revolucionaria Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua llevada a cabo en Mar del Plata en 1977, acordó que todos los pueblos tienen derecho al acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades básicas. La Declaración de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la ONU, incluye un compromiso por parte de los Estados de asegurar la igualdad de oportunidades para todos para disfrutar de los recursos básicos. La Declaración implícitamente incluye el agua como un recurso básico, al afirmar que las condiciones persistentes de subdesarrollo en las cuales a millones de seres humanos "se les niega del acceso a recursos esenciales tales como alimento, agua, vestido, vivienda y medicinas en proporciones adecuadas representan una flagrante violación masiva de los derechos humanos.

El concepto de satisfacer las necesidades básicas de agua se fortaleció aún más durante la Cumbre de la Tierra de 1992, en Río de Janeiro, y se expandió al incluir las necesidades ecológicas. En la Agenda 21, los gobiernos acordaron que al desarrollar y usar los recursos hídricos, debe darse prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas y a la conservación de los ecosistemas. Más allá de estos requerimientos, a los usuarios del agua se les debe cobrar adecuadamente por este recurso.

De igual forma, en el Plan de Implementación adoptado en la Cumbre de Johannesburgo de 2002, los gobiernos se comprometieron a emplear todos los instrumentos de políticas, incluyendo la regulación, el control y la recuperación de costos de los servicios de agua, sin que los objetivos de recuperación de costos se conviertan en una barrera para el acceso de la gente pobre al agua limpia.

En virtud de esto se han emitido numerosas resoluciones de organismos internacionales que reconocen los principios mencionados precedentemente; así por ejemplo, en 1995 se interpreta la existencia del agua como derecho humano por interpretación en la Observación General N° 6 en el 13° período de sesiones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-CPIDESC de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) donde se establece que: "Las personas mayores de edad deberán tener acceso a la alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuada mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia".

De la misma manera el año 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General N° 15 sobre el derecho al agua. El artículo I.1 establece que "El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna". Luego define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico. La observación mencionada consigna uno de los factores más importantes para una buena salud: el acceso al agua limpia para uso personal y doméstico; que es indispensable para llevar una vida digna, además establece que el derecho al agua es pre-requisito para la realización de otros Derechos Humanos.

El 20 de Noviembre de 1981 fue adoptada la Convención Sobre los Derechos del Niño exigiéndose en el párrafo 2 del Art. 24, inciso c); a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante "... el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable saludable".

El 3 de septiembre de 1981 entró en vigor la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer que en el Art. 14, párrafo 2 dispone que los Estado Partes asegurarán a las mujeres el derecho: "... a gozar condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas del abastecimiento de agua...".

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 64/292, reconoce expresamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución impulsa a los Estados y organizaciones internacionales a facilitar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos[1].

II. Consecuencias inmediatas del reconocimiento del derecho humano al agua para nuestra legislación sanitaria.

Aunque estamos orgullosos de que nuestro país haya alcanzado un alto crecimiento en desarrollo humano y somos líderes en cuanto a desarrollo económico y servicios de agua, entre otras cosas, aún nuestro marco regulatorio en materia de servicio de agua no se ha esforzado lo suficiente como para asegurar el derecho humano al agua, en términos satisfactorios para nuestros ciudadanos. Resulta relevante precisar que el marco regulatorio actual no refleja apropiadamente el estado socio-económico permanente de una cantidad significativa de nuestros ciudadanos. Del 60% de los más pobres, el 20% no recibe subsidios por agua.

[1] http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

Ahora bien, nuestro país tiene que priorizar de qué manera práctica puede avanzar más respecto del derecho humano al agua y que aspectos deben ser priorizados dentro de la toma de decisiones en torno a cómo avanzar en el aseguramiento del derecho al agua para la población, a fin de que se aseguren para las personas condiciones mínimas de acceso y disponibilidad del recurso agua.

a) No Cortar El Agua.

Se encuentran pocas instancias (Brasil y Bélgica en particular) donde hay legislación o jurisprudencia que asegurar una cantidad mínima y continua (sin corte y/o gratis) de agua para sus ciudadanos. Bien conocido es el hecho que el agua se pueda considerar tanto por sus aspectos económicos como por sus aspectos culturales. Pues, una opción práctica, entre otras, es fortalecer el marco de regulación en materia de corte de suministro.

Como el agua podría considerarse un "pre-requisito" para la realización de otros derechos humanos (como el derecho a la vida, la salud, a vivir en un ambiente saludable, etc.), creemos que la ley actual no es apropiada en materia del derecho humano al agua. La actual ley de servicios sanitarios, Decreto con Fuerza de Ley número 382 de 1988, señala el siguiente:

Las empresas sanitarias tiene derecho a:

Suspender, previo aviso de "15 días" los servicios a los clientes que adeudan una o más cuentas y cobrar el costo de la suspensión y de la reposición correspondiente."

De acuerdo con la ley, una empresa puede interrumpir el suministro de agua por el atraso de solo "una cuenta" (es decir un mes) sin consideración de:

(1) Las circunstancias "económicas" y "físicas" del cliente y/o,

(2) El monto de la deuda.

Por ejemplo, una deuda puede ser de $10.000 y las empresas sanitarias tienen el derecho de cortar el servicio; ello no se corresponde con circunstancia reales en cantidad significativa de ciudadanos a lo largo de nuestro país.

Si la empresa corta el agua o no es un tema aparte. El punto clave es el derecho que se les confiere en términos tan rigurosos y poco flexibles. A todas luces, el tiempo de un mes (solo una cuenta) y por un monto tan bajo parece poco razonable cuando se trata de un derecho humano, como el agua.

Por justicia y respeto de los derechos humanos, la comunidad internacional ha dado pasos que se alejan de nuestra legislación en materia de servicios de agua. Por ello, planteamos las siguientes sugerencias para introducir a Chile en el movimiento internacional que asegura la mayor protección posible y práctica del derecho humano al agua:

(1) Regular la inclusión de factores socio-económicos al momento de determinar los cortes de suministro.

(1) Ampliar el plazo de aviso de corte.

(2) Legislar para que las empresas acepten pagos parciales de las cuentas, hasta un punto razonable.

(3) Garantizar un servicio continuo mínimo.

Muchas veces las empresas sanitarias de acuerdo a sus políticas de atención, permiten que algunos clientes paguen en forma parcial sus obligaciones, dentro de procesos de reprogramación, pero ello no es una obligación legal. Es más, la práctica de las sanitarias es ofrecer convenios de pago después de que se ha cortado el suministro, con lo cual el convenio resulta más oneroso para el cliente dado que debe reprogramar sobre un saldo que ahora incluye cargos por corte y reposición de suministro. En este estado de la relación, el no pago de una cuota del convenio deriva en un corte inmediato, en un círculo vicioso de sobreendeudamiento y carencia del vital elemento.

Además, las deudas y los incumplimientos en los pagos anulan el otorgamiento del subsidio estatal que se haya otorgado a esa familia, de acuerdo a la calificación socioeconómica que las haya acreditado como beneficiarios de estas ayudas.

b) Cobros por los gastos en corte y reposición del suministro de agua.

Otro aspecto sensible en cuanto al acceso al agua, dice relación con el derecho de la empresa sanitaria establecido en el mismo artículo 36 de la ley de servicios sanitarios para hacer de cargo del usuario los costos de corte y reposición del servicio en caso de incumplimiento. Este derecho consagrado legalmente constituye una gran carga para muchos deudores, quienes encuentran además de su deuda por consumo un cobro adicional en sus cuentas, que en definitiva dificulta más aún la posibilidad de regularizar cualquier situación de morosidad.

Esta posibilidad de hacer de cargo del deudor los costos que signifiquen para la empresa el cobro forzado de la obligación, resultan del todo excepcionales en nuestro país, puesto que la regla general es que los costos que signifiquen la ejecución forzada de la obligación deban ser costeados por el acreedor.

Es por esto que creemos necesario, a lo menos

morigerar de alguna forma estos cobros que se realizan, de manera que por lo menos se compartan en términos más equitativos entre usuario y empresa los gastos que signifiquen el cobro de una deuda por consumo de agua, en virtud de las consideraciones anteriores es que vengo en presentar el siguiente:

Proyecto de ley

Artículo 1°. Modifíquese el Decreto con Fuerza de Ley número 382 de 1988 en la forma que indica:

1.- Agregue en el artículo 35 el siguiente inciso final nuevo:

Sin perjuicio de lo anterior, el prestador deberá siempre mantener una relación con el usuario que tenga en consideración el carácter del agua como un derecho humano insustituible y básico, dando según cada caso en particular, un trato que permita mantener un continuo e ininterrumpido acceso al servicio, otorgándose todas las facilidades que sean necesarias para el pago de deudas por cuentas atrasadas, y manteniendo siempre un mínimo diario de suministro asegurado, cualquiera sea la circunstancia de morosidad, mientras está sea justificada, que afecte al usuario.

2.- Reemplácese el artículo 36 letra d por lo siguiente:

d) Suspender en forma parcial, y previo aviso de 20 días, los servicios a usuarios que adeuden dos o más cuentas;

3.- Agréguese al final del artículo 36 bis la siguiente frase:

Igualmente será obligación de los concesionarios otorgar a sus deudores acuerdos de pago que permitan renegociar deudas vencidas, considerándose en esta negociación todas las circunstancias económicas y sociales que afecten al deudor usuario.

4.- En el artículo 38 sustitúyase el punto aparte que pasa a ser seguido y agréguese la expresión "en circunstancias calificadas, el plazo de suspensión podrá aumentar a un año”.