

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA ESTABLECER A LAS ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE
SISTEMAS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES
COMO NO SUJETAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

**JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO**

EXPEDIENTE N.º 21.259

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud del proponente, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley

PROYECTO DE LEY

LEY PARA ESTABLECER A LAS ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE SISTEMAS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES COMO NO SUJETAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Expediente N.º 21.259

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

I- Sobre las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS).

En Costa Rica existen alrededor de 1500 operadores de acueductos comunales¹ que se encargan de administrar la prestación del servicio público de abastecimiento poblacional en las comunidades rurales. Gracias a esta actividad, es que se alcanzan altos niveles de cobertura en la prestación del servicio, que permiten que en las áreas rurales, los problemas asociados a la escasez del recurso hídrico no se hayan agudizado dramáticamente.

Inicialmente, esa prestación del servicio se daba a través de los Comités Administradores de Acueductos Rurales, que para el año 2000 fueron transformados en Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales, mediante el Decreto Ejecutivo N°29100-S. Con dicho instrumento, se reconoció a las ASADAS como la persona jurídica autorizada para que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados le delegue las funciones relativas al abastecimiento poblacional rural.

Esta labor se realiza aún sin que exista un marco normativo lo suficientemente claro y sólido, que le dé herramientas reales a las Asociaciones para llevar a cabo la prestación del servicio; pues no han sido prioridad para los gobiernos que nos anteceden. La invisibilización y las debilidades estructurales y formales, dificultan las tareas que desempeñan las Asociaciones. A pesar de ello, las ASADAS continúan prestando el servicio en las comunidades donde el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados no tiene cobertura y su labor resulta esencial para que el derecho humano al agua sea realizable.

La fundamentación jurídica que justifica la operación de las ASADAS se deriva del inciso g) del Artículo 2 de la Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, Ley 2726 del 14 de abril de 1961, y sus reformas, donde se faculta

¹ Gentes y Madrigal. *“Sostenibilidad para los acueductos comunales en Costa Rica: desafíos pendientes en la gobernabilidad hídrica”*. 2010. Pp.

al Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados (AyA) para delegar la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los acueductos y alcantarillados, a través de organizaciones locales constituidas con ese fin. En lo que interesa, indica la norma:

“ARTICULO 2º.- Corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados:

[...]

g) [...]

Queda facultada la institución para convenir con organismos locales, la administración de tales servicios o administrarlos a través de juntas administradoras de integración mixta entre el Instituto y las respectivas comunidades, siempre que así conviniere para la mejor prestación de los servicios y de acuerdo con los reglamentos respectivos.

Por las mismas razones y con las mismas características, también podrán crearse juntas administradoras regionales que involucren a varias municipalidades;

[...].”

Como consecuencia de esa facultad, el Poder Ejecutivo ha desarrollado y regulado la delegación a través del Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes, Decreto Ejecutivo N° 32529 del 2 de febrero del 2005 y sus reformas.

En el artículo 3 del citado Reglamento se establece que el “AyA mediante convenio suscrito al efecto, previo acuerdo favorable de su Junta Directiva, podrá delegar la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de acueductos y/o alcantarillados comunes, a favor de asociaciones debidamente constituidas e inscritas de conformidad con la Ley de Asociaciones N° 218 del 8 de agosto de 1939, sus modificaciones y respectivo Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 29496-J, publicado en La Gaceta N° 95 del 21 de mayo del 2001.”

Respecto a esta naturaleza de las ASADAS, la Procuraduría General de la República ha sostenido que:

“[...] la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, N. 2762 de 14 de abril de 1961, establece que el Instituto administrará y operará directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados del país, el artículo 2 le permite convenir con organismos locales la administración de tales servicios, así como administrarlos a través de juntas administradoras de integración mixta entre el Instituto y

las respectivas comunidades. En efecto, el inciso g de ese numeral le faculta para “convenir con organismos locales, la administración de tales servicios o administrarlos a través de juntas administradoras de integración mixta entre el Instituto y las respectivas comunidades, siempre que así conviniere para la mejor prestación de los servicios y de acuerdo con los reglamentos respectivos. Por las mismas razones y con las mismas características, también podrán crearse juntas administradoras regionales que involucren a varias municipalidades”. Notamos que ese convenio se justifica en el tanto garantice una mejor prestación de los servicios. // Para efectos de hacer posible ese convenio, el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes, Decreto Ejecutivo N. 32529 de 2 de febrero de 2005, regula la constitución y operación de esas asociaciones, al mismo tiempo que reafirma el carácter rector del Instituto y su facultad de intervenir en todos los asuntos relativos a la operación, mantenimiento, administración y desarrollo de dichos sistemas.” (Opinión Jurídica 036 del 05/04/2016)

Asimismo, la Sala Constitucional, en resolución N°2006-01651 de las dieciséis horas con treinta y nueve minutos del catorce de febrero del dos mil seis, ha desarrollado lo relativo a la delegación de la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los acueductos y alcantarillados a las ASADAS, indicando:

“III.- SOBRE LAS ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS. (...) De lo anterior se colige la autorización legal al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para delegar la administración, operación y mantenimiento de estos sistemas de acueductos y alcantarillados en favor de organizaciones debidamente constituidas para tales efectos. Esta posibilidad ha sido admitida por la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Así, en sentencia No. 3041-97 de las 16:00 hrs. del 3 de junio de 1997, se explicó:

“La Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, n° 2726 de 14 de abril de 1961 y sus reformas, asigna a esa entidad autónoma el deber de ‘resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable (...) para todo el territorio nacional...’ (artículo 1, cuyos conceptos son reiterados en el numeral 2 inciso a). (...). Ahora bien, es palmaria la atribución que el mismo texto normativo brinda a A y A (en el pluricitado artículo 2, inciso g) de convenir, con organismos locales - como, por ejemplo, la Asociación de Desarrollo Integral del Cacao de Alajuela-, la administración de los servicios de acueductos y alcantarillados en determinados lugares del país. Estamos así ante una clara figura de concesión de gestión de servicio público, en donde -a pesar del silencio de la ley sobre este particular- es incontestable que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados debe retener,

ineludiblemente, los poderes de supervisión e intervención necesarios para garantizar la vigencia de los principios fundamentales del servicio público, a saber: continuidad, eficiencia, adaptación e igualdad en el trato de los usuarios (artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública)."

En el plano infraconstitucional, la Ley de Asociaciones No. 218 del 8 de agosto de 1939, regula la constitución e inscripción de estas organizaciones (ver en este sentido los artículos 1, 3, 11 y 14 del Decreto No. 29100-S). Igualmente, resultan aplicables otras disposiciones de rango legal tomando en consideración el tipo de servicio público suministrado. De lo anteriormente indicado, resulta evidente que las asociaciones administradores de acueductos rurales, en cuanto administran por convenio con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados ese servicio público, se encuentran, de derecho, en una posición de poder respecto de los usuarios y ejercen, para ese fin, una serie de competencias y funciones públicas, todo lo cual las hace sujetos pasivos del recurso de amparo contra particulares (artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional)."

Con sustento en la resolución antes citada, la PGR ha indicado que “[e]ste pronunciamiento de la Sala Constitucional, legitima a las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados para brindar a la comunidad un servicio público, mediante la figura de concesión de gestión”. (Dictamen N° C-169-2007 del 28/5/2005, reiterado en Dictamen C-061-2008 del 4/3/2008).

Al amparo de este marco jurídico, y a pesar de las dificultades técnicas y estructurales a las que se enfrentan, en el país al cierre del año 2017, operaban 1474 ASADAS, atendiendo el abastecimiento de agua de casi una tercera parte de la población del país, gracias al esfuerzo de más de 10 mil personas ciudadanas que realizan una labor voluntaria de servicio a la comunidad. Labor que contribuye a la salud, el desarrollo, y la defensa del recurso hídrico nacional. El Informe Final sobre el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión de la Información sobre el Recurso Hídrico por medio de la Consolidación del Sistema de Información de Gestión de ASADAS y combate al agua no contabilizada en los Cantones de San Carlos y Sarapiquí, desarrollado por el AyA, la Fundación CRUSA y el PNUD, destaca sobre las ASADAS en general que:

“Este modelo de gestión comunitaria del abastecimiento de agua para consumo intradomiciliar, que inicialmente estaba dirigido a población de áreas rurales, hoy día cubre igualmente zonas semi-rurales y hasta urbanas. El modelo ha permitido la operación en costos relativamente bajos y ha generado un gran sentido de pertenencia por parte de la comunidad. En este sentido, las ASADAS representan un ejemplo genuino de democracia participativa única, en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, y en la gestión del recurso hídrico. Este modelo de gestión resulta determinante en la posibilidad de garantizar la

salud de la población y, por ende, el bienestar social, económico y ambiental de la población costarricense.” (PNUD, Informe Final sobre el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión de la Información sobre el Recurso Hídrico por medio de la Consolidación del Sistema de Información de Gestión de ASADAS y combate al agua no contabilizada en los Cantones de San Carlos y Sarapiquí. 2017. Pp. 12).

De lo transcrito, destaca el reconocimiento de las ASADAS como un actor fundamental en el fortalecimiento de la democracia participativa con incidencia directa en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, particularmente, en lo relativo a la salud, el bienestar social y económico de aquellas zonas donde el AyA no tiene cobertura directa, sino mediante la delegación de sus funciones.

En congruencia, mediante el artículo 2 de la Ley Exoneración a las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS), Ley 8776 del 14 de Octubre del 2009, y en reconocimiento a la relevancia social de las ASADAS, se declaró de interés público su gestión de las, indicando:

“ARTÍCULO 2.- Declaratoria de interés público

Declárase de interés público la gestión de las Asadas, al ser asociaciones que incrementan el desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades.”

Al momento de la aprobación de la Ley 8776, las Diputadas y los Diputados reconocieron el papel fundamental que ejecutan las ASADAS. Así, el entonces Diputado por el Frente Amplio, José Merino del Río, indicó:

“Apoyar, entonces, a las Asadas, no solamente es apoyar una gestión eficaz del agua, sino también es apoyar una forma de democracia participativa, de compromiso directo de los ciudadanos con la gestión de un recurso público, ojalá surgieran más Asadas, han demostrado muchas más Asadas con menos dinero, con sacrificio, incluso, de la gente, mayor capacidad de gestión que los burócratas, a veces pagados millonariamente, de instituciones que muchas veces no salen de las oficinas con aire acondicionado, pero las Asadas están ahí en el campo, la gente tratando, porque son los primeros interesados de llevar a cabo una gestión que si muchas veces no es más eficaz es porque, lamentablemente, no hay una mayor decisión política de apostar por este tipo de gestión comunitaria y de darles los recursos técnicos, el apoyo financiero, las posibilidades de que mejoren las capacidades de una buena gestión [...]”²

² Acta de Sesión de Plenario de la Asamblea Legislativa N° 40 del 8/9/2009, pp. 39-40.

Queda patente, por tanto, que: i) las ASADAS tienen fundamento jurídico en nuestro marco de legalidad y han sido legitimadas por pronunciamientos de la Sala Constitucional; ii) las ASADAS han sido declaradas de interés público; y que ii) las ASADAS tienen un papel fundamental en la gestión del recurso hídrico nacional.

II- Sobre la sujeción de las ASADAS al Impuesto sobre la Renta.

Recientemente, personas encargadas de la administración de ASADAS acudieron al despacho del Diputado que suscribe, comunicando preocupación, pues habían recibido copia del oficio DGT-1184-2018, de fecha 26 de setiembre de 2018, remitido por la Dirección General de Tributación (DGT) a la Sra. Yamileth Astorga Espeleta, Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, oficio en el que se indica que en criterio de la Director General de Tributación las ASADAS están sujetas al Impuesto sobre la Renta, argumentando que la no sujeción indicada en el inciso ch) del Artículo 3 de la Ley 7092, no aplica para el caso de las ASADAS, dado que las mismas no gozan de declaración de utilidad pública por parte del Poder Ejecutivo.

Este criterio de la DGT, consideramos, es equivocado, pues omite que el párrafo primero del Artículo 1 de la Ley 7092 indica expresamente que para el caso del Impuesto sobre la Renta “[s]e establece un impuesto sobre las utilidades de las empresas y de las personas físicas que desarrollen actividades lucrativas”, y las ASADAS son Asociaciones sin fines de lucro, pues están obligadas a utilizar cualquier excedente en la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistema de agua potable y alcantarillado sanitario que gestionan, siendo que el Artículo 16 y el inciso 10 del Artículo 22 del Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes indican:

“Artículo 16.-La Asociación Administradora deberá tener como únicos y específicos fines: la construcción, administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de acueductos y alcantarillados delegado por AyA; así como la conservación y aprovechamiento racional de las aguas necesarias para el suministro a las poblaciones; vigilancia y control de su contaminación o alteración, por lo que los recursos financieros generados por la gestión del sistema, deberán dedicarse exclusivamente a esos fines.”

“Artículo 22.-Para llevar a cabo la gestión administrativa financiera y comercial del sistema de agua potable y alcantarillado sanitario, la ASADA deberá llevar un registro de los abonados, y deberá cumplir con los siguientes lineamientos:

[...]

Inciso 10) Hacer uso de los recursos, activos y dineros recaudados por concepto de pago de los servicios de agua y alcantarillado destinándolos a la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de estos.

[...]”

Mediante oficio JMVFE-JFA-198-2018 de 26 de noviembre de 2018 expresamos a la DGT nuestra opinión y consultamos si lo indicado en el oficio DGT-1184-2018 implica que las ASADAS deben tributar sobre utilidades o excedentes que obtengan. En respuesta a esta solicitud, en oficio DGT-1830-2018, la Dirección reiteró la argumentación que había utilizado en el oficio antes citado remitido a la Presidenta del AyA, e indicó:

“Respecto a su primera consulta si lo indicado en el oficio DGT-1184-2018 implica que las ASADAS deben tributar sobre utilidades o excedentes que obtengan, al respecto se le indica que como se ha expuesto, para que las ASADAS no se encuentren sujetas al Impuesto sobre la Renta, estas deben declararse de utilidad pública mediante Decreto Ejecutivo.”

Resultando, por tanto, que el criterio actual de la DGT es que las ASADAS están sujetas al Impuesto sobre la Renta. Este criterio implica generar obligaciones tributarias materiales y formales a las ASADAS, a pesar de que, como se ha indicado, las mismas no tienen fin de lucro, y persiguen objetivos de interés público. Las obligaciones formales provocan aumento de costos administrativos y la imposición de tareas adicionales a las personas que voluntariamente gestionan las ASADAS. Mientras que las obligaciones materiales implicarían reducir los recursos disponibles que las ASADAS pueden destinar a la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistema de agua potable y alcantarillado sanitario que gestionan.

Por esta razón es evidente que lo que corresponde es disponer expresamente que las ASADAS son entidades no sujetas al Impuesto sobre la Renta, para proteger su actividad. Así, el presente proyecto de ley propone incluir en el Artículo 3 de la Ley 7092 que las ASADAS son entidades no sujetas al Impuesto sobre la Renta.

Considerando lo expuesto, y con el objetivo de fortalecer la gestión de las ASADAS, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y las señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA ESTABLECER A LAS ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE
SISTEMAS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES
COMO NO SUJETAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

ARTÍCULO ÚNICO- Se adiciona un inciso nuevo al Artículo 3 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley 7092 del 21 de Abril de 1988 y sus reformas, que indicará lo que sigue:

Artículo 3- Entidades no sujetas al impuesto:

[...]

Inciso nuevo) Las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS).

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada
Diputado

13 de febrero de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Ambiente.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.