



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU -224-2019

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.º 8776, EXONERACIÓN
A LAS ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE SISTEMAS DE
ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES (ASADAS)**

EXPEDIENTE Nº 21.442

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
VÍCTOR EMILIO GRANADOS CALVO
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
BERNAL ARIAS RAMÍREZ
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

17 DE SETIEMBRE DEE 2019



TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II.- ASPECTOS PRELIMINARES	3
III.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO.....	8
IV.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	10
Votación	10
Delegación.....	10
Consultas	10
Obligatorias:	10
Facultativas:	10
V.- FUENTES.....	10



AL-DEST- IJU -224-2019

INFORME JURÍDICO¹

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.º 8776, EXONERACIÓN A LAS ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE SISTEMAS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES (ASADAS)

EXPEDIENTE N° 21.442

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa tiene como fin declarar de utilidad e interés público la gestión de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (Asadas) con el fin de que sean exoneradas del pago del Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092, del 21 de abril de 1988.

De conformidad con la exposición de motivos, la Dirección General de Tributación (DGT) indicó mediante oficio dirigido a la Presidencia Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A), 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”*.²

Por lo anterior, debido a que las Asadas cumplen un importante rol en el suministro, administración y prestación del servicio público de abastecimiento de agua en comunidades, tanto rurales como urbanas del país, y dado que se trata de organizaciones sin fines de lucro, se propone mediante artículo único la reforma del artículo 2 de la Ley N° 8776 del 14 de octubre de 2009, con el fin de que no sean sujetas del pago del impuesto indicado.

II.- ASPECTOS PRELIMINARES

La Ley N.º 8776 del 14 de octubre de 2009 Exoneración a las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS) está compuesta de tres artículos.

Mediante el artículo 2 se declara el interés público la gestión de esas asociaciones de la siguiente forma:

¹ Elaborado por **Víctor E. Granados Calvo**, Asesor Parlamentario; supervisado por **Bernal Arias Ramírez**, Jefe de Área Jurídico-Social; revisión y autorización final, **Fernando Campos Martínez**, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

² Exposición de motivos expediente N° 21.442.

“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.”

Como se puede observar la redacción vigente del artículo 2 de la Ley N.º 8776 del 14 de octubre de 2009, **es prácticamente idéntica a la propuesta en esta iniciativa que únicamente vendría a agregar el término “utilidad” para que se lea que se declara de utilidad e interés público su gestión.**

De conformidad con lo indicado en la exposición de motivos de este proyecto, declarar las Asadas como asociaciones de utilidad pública permitirá que estas organizaciones no sean sujetas del pago del impuesto sobre la renta.

A pesar de la buena intención de la propuesta, la misma parte de un error conceptual que nos permitimos aclarar.

De conformidad con el artículo 3 inciso ch) de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092, del 21 de abril de 1988, no son sujetas del pago del referido impuesto las organizaciones sindicales, las fundaciones y las asociaciones, **declaradas de utilidad pública por el Poder Ejecutivo**³

Lo anterior implica que de conformidad con la norma vigente, no están sujetas las asociaciones cuya declaratoria de utilidad pública haya sido declarada por el Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 32 de la Ley N° 218 del 08 de agosto de 1939, Ley de Asociaciones que indica:

*Las asociaciones simples, federadas o confederadas, cuyo desarrollo o actividad sean particularmente útiles para los intereses del Estado y llenen una necesidad social, podrán ser declaradas de utilidad pública cuando lo soliciten al Ministerio de Justicia y Paz y este lo estime conveniente. Para alcanzar este beneficio, las asociaciones deberán tener tres años de inscritas como mínimo y operar legalmente al servicio de la comunidad.
Las asociaciones reconocidas como de utilidad pública podrán gozar de las franquicias y concesiones administrativas y económicas que, para cumplir con sus fines, el Poder Ejecutivo les otorgue. En cualquier momento, el Ministerio*

³ Artículo 3.- Entidades no sujetas al impuesto:

(...)

ch) Las organizaciones sindicales, las fundaciones y las asociaciones, declaradas de utilidad pública por el Poder Ejecutivo, siempre y cuando los ingresos que obtengan, así como su patrimonio, se destinen en su totalidad, exclusivamente, a fines públicos o de beneficencia y que, en ningún caso, se distribuyan directa o indirectamente entre sus integrantes.



de Justicia y Paz revocará este beneficio, si desaparecen los motivos por los cuales fue concedido. Este Ministerio llevará los controles de las asociaciones declaradas de utilidad pública y les exigirá informes anuales.

De conformidad con el Decreto Ejecutivo N° 29496 del 17 de abril de 2001, Reglamento a la Ley de Asociaciones, corresponde al Ministerio de Justicia y Paz por medio del Departamento de Asociaciones del Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional, autorizar la inscripción de la declaratoria de utilidad pública de las asociaciones.

Para obtener la declaratoria se requiere cumplir con una serie de requisitos que van desde exponer por escrito las razones por las cuales se considera que la Asociación en su actividad y desarrollo es particularmente útil para los intereses del Estado y llena una necesidad social, hasta la certificación de un Contador Público Autorizado, en la que conste que los Registros contables están actualizados y en orden, también la recomendación de un Ministerio o Institución del Estado afín con los objetivos de la Asociación, acompañada de una copia del estudio técnico realizado por alguna dependencia de esa Institución y la declaración jurada de compromiso de someter el control de las finanzas al régimen que indique el Ministerio de Justicia y Paz.⁴

Una vez hecha la declaratoria de utilidad pública e inscrita la misma en el respectivo registro, es que dichas asociaciones gozarán de los beneficios que el

⁴ De acuerdo con el artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 29496 del 17 de abril de 2001 son requisitos para solicitar la declaratoria de utilidad pública los siguientes:

- a) Detalle de las razones por las cuales se considera que la Asociación en su actividad y desarrollo es particularmente útil para los intereses del Estado y llena una necesidad social. La misma debe ser autenticada por un profesional en derecho.
- b) Certificación de personería jurídica vigente, de las citas de inscripción y fecha en que fue inscrita la asociación solicitante en el Registro Público.
- c) Indicar en forma resumida los programas y proyectos en los que se hará uso de los beneficios de la declaratoria.
- d) Copia certificada de los Estatutos.
- e) Certificación de un Contador Público Autorizado, en la que conste que los Registros contables están actualizados y en orden.
- f) Recomendación de un Ministerio o Institución del Estado afín con los objetivos de la Asociación, acompañada de una copia del estudio técnico realizado por alguna dependencia de esa Institución.
- g) Recomendaciones de personas físicas o jurídicas que resulten beneficiadas con la actividad que desarrolla la Asociación, debidamente autenticadas por un profesional en derecho.
- h) Declaración jurada de compromiso de someter el control de sus finanzas al régimen que indique el Ministerio de Justicia y Gracia.
- i) Proyecto de reforma al estatuto, en el que se regule la forma y modo para la elaboración de un presupuesto anual de gastos e ingresos, que será aprobada según lo disponga el estatuto.
- j) Tener como mínimo tres años de estar inscrita en el Registro de Asociaciones.
- k) Señalar lugar para notificaciones.

Poder Ejecutivo otorga, obligándose a presentar a la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y Paz un informe anual de su gestión, referido al aprovechamiento a favor de la comunidad del beneficio que les fuere otorgado. La declaratoria puede ser revocable en cualquier momento, mediante resolución razonada, previa audiencia a la Asociación por el término de diez días hábiles.⁵

Entonces, como se puede desprender, de la regulación antes analizada, son asociaciones no sujetas al pago del impuesto sobre la renta aquellas que una vez declaradas como de utilidad pública por parte del Poder Ejecutivo, cumplan con los requisitos que establece el artículo 32 de la Ley N° 218 del 08 de agosto de 1939, Ley de Asociaciones y los artículos 27 a 33 del Decreto Ejecutivo N° 29496 del 17 de abril de 2001.

Con base en lo anterior esta asesoría indica que, la reforma que se propone en este proyecto de ley no conllevaría la no sujeción de las Asadas al pago del referido impuesto, en el tanto el artículo 3 inciso ch) libera de ese tributo a las asociaciones declaradas de utilidad pública **por el Poder Ejecutivo**, es decir, de acuerdo con las normas y procedimientos brevemente descritos con anterioridad.

Lo anterior fue sustentado por la Dirección General de Tributación Directa mediante Oficio n.º ADPb-3100-20008, del 11 de agosto del 2008⁶, que en cuanto interesa indica:

“(...) la no sujeción al Impuesto sobre la Renta de las asociaciones declaradas de interés público, lo establece la ley de ese impuesto, por lo que no corresponde a la Dirección General de Tributación recomendar la sujeción o no al pago del impuesto sobre la renta de esas asociaciones. Es al Ministerio de Justicia o a la Dirección y Subdirección del Registro de Personas Jurídicas del Registro Nacional, quienes tienen el deber de informar a la Dirección General de Tributación, cuando determinan que una asociación declarada de utilidad pública no está cumpliendo con su cometido para que, entonces, se le de (sic) el tratamiento fiscal correspondiente por parte de esta Dirección.”

⁵ El artículo 32 del Decreto N° 29496 del 17 de abril de 2001 establece:

Artículo 32.-Las asociaciones que sean declaradas de utilidad pública gozarán de los beneficios y franquicias que el Poder Ejecutivo otorga de acuerdo con la ley. Deberán presentar a la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y Gracia un informe anual de su gestión, referido al aprovechamiento a favor de la comunidad del beneficio que les fue otorgado. La declaratoria será revocable en cualquier momento, mediante resolución razonada, previa audiencia a la Asociación por el término de diez días hábiles.

⁶ Contenido dentro de Dictámen de la Procuraduría General de la República N° 316 del 11/09/2008.

No es ocioso adicionar a lo ya indicado que de conformidad con la Procuraduría General de la República “(...) *las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados constituyen personas jurídicas de naturaleza privada, dado que su creación debe regirse por la Ley de Asociaciones. Por esta razón, la Procuraduría General mediante criterio OJ-066-2002 del 30 de abril de 2002, indicó que la constitución de dichas asociaciones (ASADA) debe realizarse con absoluto respeto al derecho de libre asociación. No obstante, también advirtió que su funcionamiento se encuentra sometido a los requisitos y requerimientos exigidos por la normativa que las regula, ya que les fue encomendado el ejercicio de una especial actividad que involucra la prestación de servicios públicos en beneficio de una colectividad*”.⁷

En virtud de lo indicado por el abogado del Estado, en vista de que la naturaleza jurídica de esas asociaciones es privada y la constitución debe regirse por lo que indica la Ley N° 218, Ley de Asociaciones, deben esas organizaciones, para efectos de la declaratoria de utilidad pública, atenerse a la regulación vigente, lo anterior sin desmérito del importantísimo papel que juegan como figura de concesión de gestión de servicio público.⁸

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el artículo 146 de la Constitución Política faculta al Poder Ejecutivo a la emisión de acuerdos, decretos, resoluciones y órdenes⁹ que en el caso específico de las asociaciones se ejerce a través del Ministerio de Justicia y Paz y de la Dirección de Personas Jurídicas del Registro Nacional.

Dicha facultad también conlleva obligaciones y deberes como el de fiscalización y control del cumplimiento de los objetivos de la declaratoria de utilidad pública que como indicamos antes puede ser revocable, siendo que incluso “*la aplicación de*

⁷ Dictamen N° 061 del 04/03/2008.

⁸ Según la Sala Constitucional mediante voto No. 3041-97 de las 16:00 horas. del 3 de junio de 1997 (...) Si bien el término "sector público" es un término de difícil definición, puede decirse que su núcleo está constituido por organizaciones públicas. Es decir, está integrado por personas jurídicas de naturaleza pública. Lo que excluye, por principio, la integración del sector por personas privadas, aun cuando realicen una actividad considerada servicio público o bien que esa actividad sea de utilidad pública. (...) Las entidades privadas componen ese sector privado, aun cuando la actividad que realicen pueda catalogarse de servicio público económico. Simplemente, el Estado no toma a su cargo la actividad ejercida por la entidad privada, no la incorpora a la Administración ni al resto de su organización."

⁹ ARTÍCULO 146.- Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece la aprobación del Consejo de Gobierno. Para el nombramiento y remoción de los Ministros bastará la firma del Presidente de la República.

los procedimientos administrativos contemplados en la Ley General de la Administración Pública para el control y fiscalización de las asociaciones, debe verse e interpretarse de manera complementaria”.¹⁰

En conclusión, dado que el fin u objetivo de la iniciativa es liberar del pago del impuesto sobre la renta a las Asadas, **lo idóneo y viable es modificar expresamente el artículo 3 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092** del 21 de abril de 1988, para que se tengan como entidades no sujetas al pago de ese impuesto a ese tipo de asociaciones.

En lo que se refiere a la propuesta legislativa en estudio se recomienda respetuosamente su archivo, dado que la pretendida declaración de utilidad pública por la vía legislativa no modifica lo indicado en el artículo 3 inciso ch) – principio de reserva de ley tributaria-, en el sentido que, para que las asociaciones no sean sujetas al impuesto deben contar con declaratoria de interés pública por parte del Poder Ejecutivo y por lo tanto estas organizaciones no estarían exentas de cumplir con lo indicado en el artículo 32 de la Ley N° 218 del 08 de agosto de 1939, Ley de Asociaciones y en los artículos 27 a 33 del Decreto Ejecutivo N° 29496 del 17 de abril de 2001, caso que deseen gestionar la declaratoria de utilidad pública.

III.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO

Mediante artículo único se propone la reforma del artículo 2 de Ley N.° 8776 del 14 de octubre de 2009, con el fin de declarar las Asadas como organizaciones de utilidad pública.

La reforma puede ser mejor apreciada en el siguiente cuadro comparativo:

Ley N° 8776	Expediente N° 21.442
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.	Artículo 2- Declaratoria de utilidad e interés público Declárase de utilidad e interés público la gestión de las Asadas, al ser asociaciones que incrementan el desarrollo sostenible y el bienestar de las comunidades.

No obstante las buenas intenciones de la iniciativa, considera esta asesoría que caso de aprobarse el proyecto de ley, no cumplirá con el objetivo trazado según la exposición de motivos; es decir, liberar a las Asadas del pago del impuesto sobre la renta.

¹⁰ Procuraduría General de la República. Dictamen C-159-99 de 06 de agosto de 1999.

Lo anterior es así, porque conforme lo analizamos líneas atrás, el artículo 3 inciso ch) de la Ley N° 7092 del 21 de abril de 1988, considera como entes no sujetos a ese pago a las asociaciones declaradas de utilidad pública por el Poder Ejecutivo, lo que quiere decir que dicha declaratoria debe ser conforme a los procedimientos y requisitos que se indican tanto en el artículo 32 de la Ley N° 218, del 08 de agosto de 1939, Ley de Asociaciones, como en las normas que la desarrollan, los artículos 27 a 33 del Decreto Ejecutivo N° 29496 del 17 de abril de 2001.

Por otro lado, los conceptos “interés público” y “utilidad pública” son sinónimos por lo que en realidad la reforma propuesta no adiciona nada sustancial a la norma vigente:

El interés público, también conocido como interés general, interés común o interés de la comunidad, es un concepto jurídico indeterminado que tiende también a ser confundido con "orden público", que no es lo mismo (sobre orden público, véase lo dispuesto por la Sala Constitucional en sus votos N° 479-90 y 1441- 92. En el primero de ellos sentenció: ‘... en la Constitución subyacen y coexisten el orden público político (organización esencial del Estado, de la propiedad y de la familia), el orden público social (intervención del Estado para salvaguardar los intereses de grandes sectores de la población), y más tenuemente, también el orden público económico (la actividad del Estado encaminada a fomentar el sistema económico prevaleciente)’).

En su acepción tradicional, "interés público" es sinónimo de utilidad, conveniencia de los más frente a los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos (G. Cabanellas, "Diccionario de Derecho Usual").

Más recientemente, se identifica el concepto de interés público con "interés general" que es un concepto propio del Derecho Administrativo, que en principio significa ‘lo que afecta o interesa a la generalidad, es decir, al común de los ciudadanos que componen un comunidad política. Es el interés de esa comunidad como tal, organizada políticamente’. (M. Sánchez Morón, "Enciclopedia Jurídica Civitas").¹¹

Por lo anterior, se recomienda respetuosamente archivar este proyecto y se sugiere, caso que esa sea la voluntad de los legisladores, formular la propuesta respectiva para modificar expresamente el artículo 3 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley N° 7092 del 21 de abril de 1988, para que se tengan como entidades no sujetas al pago de ese impuesto –renta- a ese tipo concreto de asociaciones, claro está, una vez realizado el análisis de oportunidad y conveniencia.

¹¹ Procuraduría General de la República. Dictamen C.190-96



Por otra parte, caso de que la voluntad legislativa sea seguir adelante con la presente propuesta, los siguientes son los aspectos de procedimiento legislativo que deben de ser observados para su debida tramitación

IV.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

Tal y como lo dispone la Constitución Política en su numeral 119, la presente iniciativa, para ser aprobada requiere contar con mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

Delegación

De conformidad con el artículo 124 de la Carta Fundamental el proyecto puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias:

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

Facultativas:

- Ministerio de Justicia y Paz
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Ambiente y Energía
- Procuraduría General de la República

V.- FUENTES

Asamblea Legislativa

Constitución y Leyes:

- Constitución Política.



- Ley N.º 8776 del 14 de octubre de 2009 Exoneración a las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS)
- Ley sobre el Impuesto sobre la Renta, Ley N.º 7092 del 21 de abril de 1988
- Ley N.º 218 del 08 de agosto de 1939, Ley de Asociaciones

Poder Judicial

- Sala Constitucional: Voto No. 3041-97 de las 16:00 horas. del 3 de junio de 1997

Poder Ejecutivo

- Decreto Ejecutivo N.º 29496 del 17 de abril de 2001, Reglamento a la Ley de Asociaciones.

Procuraduría General de la República

- Dictamen C.190-96.
- Dictamen C-159-99 de 06/08/1999
- Dictamen N.º 061 del 04/03/2008.
- Dictamen N.º 316 del 11/09/2008

Elaborado por: vegc
/*lsch// 17-9-2019
c. archivo