



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-041- 2024

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“ADICION DEL ARTÍCULO 31 BIS A LA LEY N°7593, LEY DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE SERVICIOS PÚBLICOS, DEL 9 DE AGOSTO DE 1996 LEY DE PROMOCIÓN DE LA TARIFA DE GESTIÓN AMBIENTAL O TARIFA PARA LA PROTECCIÓN DEL RECURSO HÍDRICO EN ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE ACUEDUCTOS COMUNALES (ASADAS)”

EXPEDIENTE N° 23.650

INFORME JURIDICO

**ELABORADO POR:
ANDREA SALAZAR VALVERDE
ASESORA PARLAMENTARIA**

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:
FERNANDO CAMPOS MARTINEZ
DIRECTOR A. I.**

7 DE FEDERO, 2023



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II. VINCULACIÓN DEL PROYECTO CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE AGENDA 2020-2030.....	4
III. ASPECTOS DE FONDO DEL PROYECTO.....	6
3.1 Sobre la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.....	6
3.2 Acerca de la administración y operación de sistemas de acueductos y alcantarillados por parte de organismos locales.....	7
IV. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO.....	10
Artículo Único-.....	10
Disposiciones Transitorias.....	18
Transitorio I.....	18
V. CONSIDERACIONES FINALES.....	18
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA.....	19
VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	19
VIII. FUENTES.....	20

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

**AL-DEST- IJU-041 - 2024
INFORME JURÍDICO¹**

**“ADICION DEL ARTÍCULO 31 BIS A LA LEY N° 7593, LEY DE LA AUTORIDAD
REGULADORA DE SERVICIOS PÚBLICOS, DEL 9 DE AGOSTO DE 1996 LEY
DE PROMOCIÓN DE LA TARIFA DE GESTIÓN AMBIENTAL O TARIFA PARA
LA PROTECCIÓN DEL RECURSO HÍDRICO EN ASOCIACIONES
ADMINISTRADORAS DE ACUEDUCTOS COMUNALES (ASADAS)”**

Expediente N.º 23.650

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa propuesta se fundamenta en la existencia de una “Metodología Tarifaria para la regulación de la tarifa de protección de recurso hídrico (TPRH)”, aprobada mediante resolución RE-0213-JD-2018, por la ARESEP, que ha mostrado resultados deficientes en el cumplimiento del objetivo, debido a que las ASADAS y las municipalidades que operan en el país no han podido establecer este mecanismo de financiamiento por ser complejo.

Indica la exposición de motivos que más allá de la forma compleja de la aplicación de la tarifa y los requisitos para presentar propuestas, se rescata la lista de proyectos que pueden ser objeto de financiamiento mediante la tarifa, por lo que la propuesta intenta rescatar esta lista.

Lo anterior dado que desde su origen las ASADAS y FLUS se han preocupado por la compra de tierras para la protección de sus nacientes y zonas de recarga acuífera, y se han dedicado a la restauración de ecosistemas boscosos en zonas circundantes a las fuentes de agua; además de la rotulación, cercado y vigilancia de dichas áreas.

En síntesis, la propuesta pretende mantener el espíritu que dio vida a la Tarifa de Protección del Recurso Hídrica, conocida también como Tarifa de Gestión

¹ Elaborado por: Andrea Salazar Valverde, Asesora Parlamentaria, Supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica. Revisión Final y Autorización por Fernando Campos Martínez, Director a.i. del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.

Ambiental, y así impulsar el financiamiento de la lista de proyectos que pueden ser sujetos a inversión con base en la recaudación tarifaria correspondientes, pero potenciando su utilización proponiendo cambiar la forma en la que actualmente se ha intentado definir la tarifa, para pasar a un modelo de tarifa cuya definición se simplifica para permitir a las Asociaciones Administradoras de Acueductos Comunales, mediante un acuerdo de Asamblea de asociados, aprueben una tarifa, disponiendo un límite en la propia ley.

II. VINCULACIÓN DEL PROYECTO CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE AGENDA 2020-2030

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030.

“Esta reforma a la Ley de ARESEP incluye un mecanismo de financiamiento para la protección del recurso hídrico, los costos que esto implica y los servicios ambientales que amplían esa protección.

Este eventual nuevo recurso financiero, integraría varios objetivos de la agenda 2030, y sería una propuesta de reforma normativa que tendría vinculación positiva con al menos 4 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS); tres relacionados con el entorno natural del recurso hídrico para protegerlo y un cuarto relacionado con el aumento de la capacidad financiera de las ASADAS para lograr el resguardo y protección del mismo.

Según lo expresado anteriormente, los ODS con los que se encuentra vinculado el proyecto de ley son:

- ODS N° 6 “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”
- ODS N° 13. “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

- ODS N° 15 “Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas”
- ODS N° 17 “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

Respecto del Objetivo N° 6. “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”, es posible afirmar que el proyecto busca poder financiar la protección de mantos acuíferos para un uso eficiente del recurso hídrico, asegurando la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua. Este es quizá el propósito de la agenda 2030 que más relación tiene con el expediente analizado.

El proyecto busca tener recursos frescos de los usuarios de los servicios de alcantarillado y acueducto de las ASADAS, para la protección y recuperación de los ecosistemas relacionados con la producción de este recurso (bosques, montañas, humedales, ríos), así como la innovación y aprovechamiento de nuevas tecnologías para promover la eficiencia hídrica y el saneamiento, pues el mismo expediente plantea que entre los proyectos a financiar están los estudios hidrogeológicos, el pago por servicios ambientales y la construcción de infraestructuras de infiltración; tecnologías que colaborarían en mejorar las condiciones de protección y uso del recurso hídrico.

En relación con el Objetivo N° 13 (“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”), el proyecto incluye medidas para contribuir a la adaptación al cambio climático, que incidan en la reducción de sus efectos negativos, en este caso sobre un bien cada vez más escaso como es el recurso hídrico.

El proyecto también es conteste con el Objetivo N° 15 de la agenda 2030, que dirige a “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas”, pues busca garantizar, mediante el uso sostenible de los ecosistemas, la disponibilidad y la gestión sostenible del agua como lo promueve el ODS N° 6. No solo se tratar de un resguardo y uso sostenible de los ecosistemas en específico, sino que la protección de las fuentes de agua potable implican acciones para proteger sus entornos, a saber los ecosistemas de vida natural que se ven beneficiadas con el resguardo que el proyecto propone.

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

Las acciones de protección del agua (ODS N° 6), obligan a “garantizar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios (bosques, humedales, montañas y zonas áridas)”, como lo define el ODS N° 15. De igual forma, el proyecto propone un financiamiento permanente y ordenado de estas protecciones, lo que constituye finalmente en una medida o acción de largo plazo para lograr que el país tenga un efecto neutro en la degradación ambiental por su explotación, y en procura de garantizar la protección del recurso hídrico, “propone la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica”, como orienta el ODS N° 15 también.

La integración entre estos tres objetivos y particularmente de los ODS 6 y 15 en esta iniciativa de ley, permite determinar que el mismo tiene una vinculación multidimensional con la agenda 2030 en si mismo. Sin embargo, al procurar un recurso financiero sostenible adicional para la protección de las fuentes de agua para consumo humano y por medio de esto de los ecosistemas que forman parte de esa protección, implica también al ODS 17, en la medida en que el proyecto de Ley “fortalece los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo sostenible”, pues “incluye mecanismos innovadores para financiar las acciones de país orientadas a lograr un desarrollo sostenible”. Esto termina de afianzar el carácter multidimensional de la vinculación de la propuesta de ley con la agenda 2030 que se consigna en este informe.

De igual forma, la viabilidad de la iniciativa queda supeditada a las conclusiones y recomendaciones que realicen los informes económico y jurídico del expediente.”²

Tal como se expone en el análisis jurídico del articulado de este proyecto, la propuesta requiere algunas enmiendas para su adecuada integración al ordenamiento jurídico y así acercarse al logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible antes citados.

² Vinculación con ODS, elaborada por el Asesor Parlamentario Randall García Rodríguez, Supervisado por Lilliana Cisneros Quesada, Jefa del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos

III. ASPECTOS DE FONDO DEL PROYECTO

III.1 Sobre la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

La ARESEP es una institución autónoma creada mediante la Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, del 09 de agosto de 1996 y sus reformas, a la cual de conformidad con el artículo 5³ de dicha ley, le corresponde la fijación de los precios y tarifas de los servicios públicos, las cuales deben responder a estudios técnicos de acuerdo con lo señalado en el inciso d) del artículo 6⁴ de ese mismo cuerpo normativo.

Entonces, al corresponder a la ARESEP la fijación de las tarifas por el servicio de acueducto público, en la prestación del servicio de agua potable, es esta institución la que deberá definir las metodologías de fijación de tarifas, teniendo claro que no es la obligación de otras instancias la definición y el estudio del costo de los proyectos en los que incurre el prestador del servicio.

³ **Artículo 5.- Funciones**

En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley. Los servicios públicos antes mencionados son: (...)

c) Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluso el agua potable, la recolección, el tratamiento y la evacuación de las aguas negras, las aguas residuales y pluviales, así como la instalación, la operación y el mantenimiento del servicio de hidrantes. (...)"

⁴ **Artículo 6.- Obligaciones de la Autoridad Reguladora**

Corresponden a la Autoridad Reguladora las siguientes obligaciones: (...)

a) Regular y fiscalizar contable, financiera y técnicamente, a los prestadores de servicios públicos, para comprobar el correcto manejo de los factores que afectan el costo del servicio, ya sean las inversiones realizadas, el endeudamiento en que han incurrido, los niveles de ingresos percibidos, los costos y gastos efectuados o los ingresos percibidos y la rentabilidad o utilidad obtenida. (...)

d) Fijar las tarifas y los precios de conformidad con los estudios técnicos.(...)"

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

III.2 Acerca de la administración y operación de sistemas de acueductos y alcantarillados por parte de organismos locales⁵

Según la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), a dicha institución autónoma le corresponde todo lo concerniente a ***“dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillado pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional”***⁶.

Si bien el inciso g) del Artículo 2, de la propia Ley N°2726, establece que al A y A le corresponde ***“administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país”***, el mismo inciso en su párrafo tercero⁷ le faculta para convenir dicha administración y operación con organismos locales; siendo que la referencia a organismos locales resulta indeterminada, pues la Ley no definió a que tipo o clase de organismos locales se estaba haciendo referencia; sobre este aspecto en particular, la posición del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados es que, dicha facultad ha sido delegada en las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS), y así lo reitera en el criterio jurídico⁸ remitido por dicha institución al Expediente N°23.188, que en lo que interesa indica:

“Como se puede ver, al AyA como ente rector en materia de acueducto y/o alcantarillado a nivel nacional de conformidad con su Ley Constitutiva, y

⁵ Tomado de **AL-DEST-IJU-224-2023**, Informe Jurídico del Expediente 23.188, elaborado por Alexandra Quirós Arias, asesora parlamentaria, revisado y supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica, Revisión y Autorización final Fernando Campos Martínez, Director a.i., 16 de octubre de 2023

⁶ Artículo 1°, Ley N°2726, Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, del 14 de abril de 1961.

⁷ ARTICULO 2°.- 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.

(...)

⁸ Oficio N° PRE-2022-01034, del 24 de octubre del 2022, de la Presidencia Ejecutiva del A y A.

correspondiéndole la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de este servicio público, es su autoridad máxima, de conformidad con el artículo 1° del mismo cuerpo normativo mencionado.

En ese sentido, el numeral 2 inciso g) transcrito, otorga facultad para que el AyA pueda convenir la administración de esos servicios con organismos locales, siempre que para ello se constituya la figura de la delegación, por medio de la cual, la prestación de este servicio público puede ser realizada por las ASADAS, reguladas por la Ley 218 y su reglamento, sin fines de lucro y cuyo único y específico fin es gestionar el servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario en las comunidades, por delegación del AyA, quien conserva la titularidad.

La normativa vigente, así como amplios pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (Dictamen C-089-88, OJ-066-2002), la Defensoría de los Habitantes (Oficio N°11708- 2005-DHR) la Contraloría General de la República (Informe de la CGR N°DFOE-PR-18-2004), el Juzgado Contencioso Administrativo (Juicio ordinario ASADA Barrio Santa Lucía contra el AyA), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Reglamento Sectorial para la regulación de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado Sanitario del 14 de mayo de 2002, oficio N°898-DJE-2001) y la misma Sala Constitucional (Sentencias 8935-99, 1367-03, 2004-5207, 2001-13297, 2005-16785), reconocen a las ASADAS como las únicas autorizadas por medio del convenio de delegación que suscriben con el AyA, para la prestación del servicio supra citado, con excepción de las Municipalidades y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.”

No obstante, lo anterior, la Procuraduría General de la República, en referencia a la posibilidad de que el AyA delegue la administración de los sistemas de acueductos y alcantarillados en organismos de base local o comunal, manifestó en su Dictamen N° 064 del 26 de febrero del 2020, lo siguiente:

“... es claro que el artículo 2.g de la Ley N.° 2726 ha previsto la posibilidad de que el Instituto delegue la administración de los sistemas de acueductos y alcantarillados en organismos de base local o comunal. La Ley N.° 2726, sin embargo, no ha determinado de modo unívoco la forma jurídica que deben adoptar los denominados “organismos locales” a efectos de que el Instituto les pueda delegar, eventualmente, la administración de tales sistemas de acueductos y alcantarillados. Dicho de otro modo, la Ley no ha circunscrito la posibilidad de gestionar los acueductos locales a un

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

determinado tipo de “organismo local”. Lo anterior no significa, sin embargo, que cualquier tipo de organismo o ente pueda convenir con el Instituto la gestión local de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados, pues la misma Ley es clara en que tales organismos deben tener necesariamente un carácter local para integrar, de manera efectiva, a la comunidad en la gestión de los servicios de acueductos y alcantarillados.

[...]

Luego, debe puntualizarse que si bien es evidente que el artículo 2.g de la Ley N° 2726 ha remitido a la potestad reglamentaria, la regulación de la prestación delegada del servicio público de acueductos y alcantarillados, lo cierto es que bajo el concepto de “organismos locales” utilizado en el artículo 2.g de la Ley N° 2726, la norma legal comprende una serie diversa de tipos de organizaciones locales a las cuales el Instituto podría, eventualmente, delegar la administración de los acueductos y alcantarillados locales. Esto en el tanto el tenor textual de la norma es inequívoco en establecer que el Instituto está facultado “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”.

Es decir que si bien es claro que el artículo 2.g de la Ley N.° 2726 delegó en la vía reglamentaria, la regulación de la delegación de la administración de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados locales; lo cierto es que bajo el concepto de “organismos locales”, el Legislador comprendió que se podía concesionar la gestión de ese servicio público en diversos tipos de organizaciones, no solamente las asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados...”⁹ (El destacado no es del original).

IV. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo Único-

La propuesta adiciona un artículo 31 Bis a la Ley N°7593, el cual se titula “Tarifa para la Protección de Recurso Hídrico o Tarifa de Gestión Ambiental para ASADAS”.

⁹ Procuraduría General de la República, Dictamen N° 064 del 26 de febrero del 2020.

En el contenido de fondo de la norma que se adiciona se señala que para el cumplimiento del inciso c) del artículo anterior¹⁰ (es decir del artículo 31 vigente el cual se transcribe a pie de página), se autoriza a las ASADAS la aplicación de una tarifa a cada servicio abonado, siempre y cuando esta no exceda el 10% de los ingresos mensuales de la ASADA, la cual requerirá para su aprobación el apoyo de al menos 2/3 de la Asamblea de Asociados de la ASADA. Indicando además que para la inversión de los recursos se deben fundamentar en el Plan de Gestión Ambiental del Recurso Hídrico (plan quinquenal), así como también que lo percibido por dicha tarifa se contabilizará en una cuenta separada destinada para este fin único.

Es necesario tener en consideración que el artículo anterior al cual se refiere la redacción corresponde al artículo 31 sobre fijación de tarifas y la potestad de la ARESEP como regulador de los servicios públicos, considerando en las tarifas la aplicación del criterio de protección de los recursos hídricos, costos y servicios ambientales. Por lo anterior, en aplicación de una adecuada técnica legislativa se sugiere señalar la referencia al artículo con el número y su contenido, dado que las leyes pueden ser modificadas y para mayor comprensión las referencias deben ser precisas.

¹⁰ **Artículo 31.- Fijación de tarifas y precios**

Para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos, la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, según el desarrollo del conocimiento, la tecnología, las posibilidades del servicio, la actividad de que se trate y el tamaño de las empresas prestadoras. En este último caso, se procurará fomentar la pequeña y la mediana empresa. Si existe imposibilidad comprobada para aplicar este procedimiento, se considerará la situación particular de cada empresa.

Los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica definidos en el Plan nacional de desarrollo, deberán ser elementos centrales para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos. No se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de las entidades prestadoras del servicio público.

La Autoridad Reguladora deberá aplicar modelos de ajuste anual de tarifas, en función de la modificación de variables externas a la administración de los prestadores de los servicios, tales como inflación, tipos de cambio, tasas de interés, precios de hidrocarburos, fijaciones salariales realizadas por el Poder Ejecutivo y cualquier otra variable que la Autoridad Reguladora considere pertinente.

De igual manera, al fijar las tarifas de los servicios públicos, se deberán contemplar los siguientes aspectos y criterios, cuando resulten aplicables:

a) Garantizar el equilibrio financiero.

b) El reconocimiento de los esquemas de costos de los distintos mecanismos de contratación de financiamiento de proyectos, sus formas especiales de pago y sus costos ; efectivos; entre ellos, pero no limitados a esquemas tipo B: (construya y opere, o construya, opere y transfiera, BOO), así como arrendamientos operativos y/o arrendamientos financieros y cualesquiera otros que sean reglamentados.

c) La protección de los recursos hídricos, costos y servicios ambientales.”

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

En relación con la potestad tarifaria de la ARESEP, la Procuraduría General de la República ha señalado:

- “1. La potestad tarifaria que compete a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos se ejerce no solo de acuerdo con el principio de servicio al costo sino también con los principios y normas presentes en el artículo 31 (equidad social, sostenibilidad ambiental, equilibrio financiero, eficiencia, entre otros) de la Ley de la ARESEP.
2. Así, el legislador define cuáles son los aspectos que deben determinar la fijación tarifaria. (...)
6. El reconocimiento de esos esquemas de costos se hace de la misma manera en que deben ser contemplados en la fijación tarifaria las estructuras productivas propias del servicio de que se trate, los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de la energía, eficiencia económica, equilibrio financiero y la consideración de distintas variables que pueden afectar los costos.
7. La fijación tarifaria será, entonces, el producto de la conjunción de esos factores y consecuencia de estudios técnicos.”¹¹

La Metodología tarifaria para la protección del Recurso Hídrico, aprobada por la ARESEP, mediante la resolución RE-0213-JD-2018¹², del 04 de diciembre de 2018, fundamenta esta metodología en un marco legal, señalando en lo que nos interesa:

“g. Protección del recurso hídrico.

La regulación de los servicios públicos relacionada con la protección y conservación del recurso hídrico parte de los artículos 46 y 50 de la Constitución Política de Costa Rica, que indican que "Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente..." y que "Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado".

El artículo 14, inciso e), de la Ley 7593 señala que "Son obligaciones de los prestadores: Proteger, conservar, recuperar y utilizar racionalmente los

¹¹ C-141-2016, del 20 de junio de 2016

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=19476&strTipM=T

¹² http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87859

recursos naturales relacionados con la explotación del servicio público, según la legislación vigente." El PND indica que la sostenibilidad ambiental es uno de los elementos centrales para fijar las tarifas y precios de los servicios públicos. Además, el artículo 31, inciso c), de la Ley 7593 indica que ". al fijar las tarifas de los servicios públicos, se deberán contemplar los siguientes aspectos y criterios, cuando resulten aplicables: La protección de los recursos hídricos, costos y servicios ambientales." (La negrita no es del original)

Y se indica como objetivo general:

"Establecer una metodología tarifaria que defina las condiciones para que los prestadores del servicio de acueducto puedan generar los ingresos que les permitan cubrir los costos necesarios para realizar los proyectos orientados a la protección del recurso hídrico."

Según esta metodología se requiere de la siguiente información para solicitar estudio tarifario:

"i) Un plan quinquenal en el que se detalle el (los) proyecto (s) a realizar con los recursos que se recauden por concepto de esta tarifa y el impacto que estos proyectos tendrán en su oferta (cantidad de agua ofrecida y/o en su calidad), la justificación de realizar esos proyectos, la priorización en la ejecución de esos proyectos, el detalle de costos de cada uno de los proyectos; así como los demás requerimientos que la Aresep establezca.

ii) Los proyectos de inversión que se presenten en el plan quinquenal deberán establecer objetivos claros y orientados a la protección del recurso hídrico; tener una línea base que sirva como referencia de partida para la medición del impacto en la cantidad y/o calidad del agua, en la recuperación del recurso hídrico y/o la adaptación al cambio climático. En caso de que los proyectos no cuenten con línea base, el proyecto empezará por la elaboración de esta. Asimismo, esos proyectos deberán proponer mecanismos de monitoreo de los resultados proyectados que permitan dar un seguimiento y evaluación periódica del impacto obtenido.

Adicionalmente, se debe justificar la coherencia de los proyectos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de ser relevante de los objetivos de los planes sectoriales existentes." (el resaltado no es del original)

Respecto a la denominación que se realiza a la tarifa, esta asesoría **enfatiza** en la necesidad de unificar la **nomenclatura**, debido a que tal como se fundamenta en la exposición de motivos, y conforme la normativa vigente corresponde a la **Tarifa de Protección del Recurso Hídrico**, sin embargo, en el título del artículo se le denomina de dos formas: Tarifa de Protección de Recurso Hídrico o Tarifa de Gestión Ambiental para ASADAS. Por lo que se sugiere uniformar el título del proyecto y el título del artículo que se adiciona a la Ley N°7593, con el nombre que se le da en el tercer párrafo de la propuesta: ***“Tarifa de Protección del Recurso Hídrico”***

En relación con la autorización a las ASADAS para aplicar una tarifa a cada servicio, aprobada por la Asamblea de Asociados de la ASADA, debe estar ligada a lo señalado en el artículo 31 de la Ley N°7593 para la fijación de tarifas, cumpliendo con los requisitos señalados en la normativa de la ARESEP, y deberán aplicar las tarifas autorizadas, según la metodología y el modelo tarifario aprobado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, siendo que es el ente competente para fijar las tarifas y los precios de los servicios públicos.

Por lo tanto, el porcentaje que sea definido por la ASADA, debe tener sustento en el Plan Quinquenal y sus proyectos de inversión, y en informes técnicos, por lo cual **la autorización concedida es jurídicamente procedente siempre y cuando se encuentre fundamentada, se ajuste a los requerimientos y sea conforme los lineamientos establecidos por el ente regulador, y en última instancia corresponderá a la ARESEP la aprobación de las tarifas por el servicio público de agua potable que prestan las ASADAS en cumplimiento de la normativa vigente.**

En cuanto al Plan de Gestión Ambiental del Recurso Hídrico que deben presentar las ASADAS, en el párrafo segundo de la propuesta se indica de manera errónea su periodicidad, dado que no es correcto que se presenta de forma quincenal, siendo que es un plan **quinquenal**, por lo tanto debe corregirse dicha periodicidad.

En el mismo sentido, debe recalcar que el Plan de Gestión Ambiental del Recurso Hídrico, según lo indica el DE-42582-S- MINAE, Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales¹³, del 11 de agosto de 2020, se indica que las ASADAS deben cumplir con una serie de acciones en coordinación con las instancias involucradas en la

¹³ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=92344&nValor3=122228&strTipM=TC

materia, por lo que se sugiere revisar y acoplar lo señalado en el artículo 42¹⁴ del referido reglamento con la redacción del segundo párrafo de la propuesta, para que se indiquen con mayor precisión las instancias de coordinación y apoyo técnico, de manera tal que se resguarde el principio de seguridad jurídica.

Por otra parte, en el párrafo tercero de la propuesta bajo análisis se indica una lista abierta (al final se indica entre otros) de aspectos relacionados con los proyectos definidos por la ASADA en los cuales podrían invertirse los recursos recaudados, indicando también “sin limitarse a”, por lo que la redacción podría ser confusa y redundante, ya que se define una lista abierta pero también se deja

¹⁴ **Artículo 42. - Gestión Ambiental del Recurso Hídrico.** Las ASADAS velarán y participarán en la ejecución de acciones para la preservación, conservación y protección del recurso hídrico, así como el aprovechamiento racional de las aguas. Para tal efecto, deberá coordinar con las instituciones involucradas en la materia y llevar a cabo las siguientes acciones:

- a. **Registro de fuentes y caudal ante la Dirección de Aguas del MINAE:** La ASADA conforme formulario dispuesto para ello, deberá presentar ante la Sub Gerencia de Acueductos Comunales del AyA, la solicitud de registro de fuentes y caudal requerido para el abastecimiento de la comunidad abastecida. La Sub Gerencia de Acueductos Comunales del AyA procederá a abrir el expediente y publicará el edicto en la Gaceta sobre la solicitud dando plazo de un mes a partir de la publicación. Concluido lo anterior, realizará el análisis respectivo y remitirá informe con copia del expediente completo a la Dirección de Aguas de MINAE, que procederá a su valoración y a emitir la resolución para firma del Ministro.
- b. **Registro de Aforos:** La ASADA mantendrá un programa de medición mensual de caudales, así como el registro permanente de aforos de sus fuentes, los cuales serán remitidos anualmente a la Sub gerencia de Gestión Sistemas Comunales.
- c. **Acciones de Vigilancia, Protección y Conservación:** Será responsabilidad de la ASADA velar, promover, participar, ejecutar y coordinar acciones para la vigilancia, protección, preservación y conservación del recurso hídrico, coordinando para ello con la Subgerencia Sistemas Comunales, quien podrá apoyarse en otras instancias del AyA, así como con otras instituciones y organizaciones afines, según lo requiera.
- d. **Vigilancia de la alteración ambiental del Recurso Hídrico:** La ASADA ejercerá vigilancia y control de alteraciones del ambiente o de contaminaciones que afecten el recurso hídrico asignado, incluyendo nacientes y áreas de recarga de acuíferos, o aquellas necesarias para el abastecimiento del agua para consumo humano y denunciará ante el AyA, el MINAE, al Ministerio de Salud y a la Municipalidad respectiva, cualquier contaminación o potencial contaminación de las aguas que se utilicen o pudieran utilizarse para el abastecimiento humano.
- e. **Programa de Protección del Recurso Hídrico:** La ASADA deberá elaborar el Plan de Gestión Ambiental del Recurso Hídrico en forma quinquenal, siguiendo la guía establecida por la Subgerencia de Sistemas Comunales para tal efecto. Para financiar las acciones de protección la ASADA podrá solicitar al AyA que gestione ante ARESEP la fijación de la tarifa de Protección del Recurso Hídrico, cumpliendo con los requisitos establecidos y siguiendo el procedimiento definido por el ente rector técnico.
- f. **Área de Protección:** La ASADA en la medida de lo posible delimitará las áreas de protección de sus fuentes de abastecimiento de agua de acuerdo con la legislación vigente y procurará adquirir y llevar a cabo acciones de conservación y protección de las zonas de estas con prioridad. Para la determinación de áreas de protección, deberá solicitar criterio técnico previo al AyA, conforme lo dispone la Ley General de la Administración Pública y el artículo 2 inciso c) de la Ley Constitutiva del AyA.
- g. **Vigilancia del Aprovechamiento Irregular del Recurso Hídrico:** La ASADA ejercerá vigilancia y control del aprovechamiento del recurso hídrico asignado y formulará las denuncias respectivas ante el AyA y la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía.
- h. **Coordinación para la prevención de Incendios Forestales:** Con la finalidad de proteger el recurso hídrico, las ASADAS implementarán conjuntamente con el Benemérito Cuerpo de Bomberos, la implementación de acciones correspondientes a los programas, planes nacionales de prevención y control de incendios forestales, para las zonas de protección, áreas de recarga y terrenos donde se ubiquen las fuentes y los componentes de los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales”

abierta la posibilidad, en virtud de lo cual se sugiere revisar la redacción y se corrija la repetición de la posibilidad de incluir otros aspectos.

El último párrafo del artículo propuesto refiere a la obligación de contabilizar lo percibido por la Tarifa de Protección de Recurso Hídrico en una cuenta separada destinada para este fin, según lo establecido en el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley (7593).

No obstante, el artículo 20 sobre bienes y servicios de los prestadores de la Ley N°7593, dice literalmente:

“Artículo 20.- Bienes y servicios de los prestadores.

No serán objeto de las disposiciones de esta ley, los bienes y servicios de los prestadores que no estén dedicados a brindar un servicio público. Los prestadores de estos servicios llevarán contabilidades separadas que diferencien la actividad de servicio público de las que no lo son. En todo caso, los ingresos y costos comunes deberán consignarse de acuerdo con las normas técnicas que permitan una distribución que no perjudique la actividad del servicio público.

En el caso de los prestadores del servicio público definido en el numeral 2, inciso d) del artículo 5 de esta ley, llevarán contabilidades separadas de los ingresos y costos del servicio público que prestan, contra los costos e ingresos incorporados o atribuibles a otros sujetos relacionados con la prestación del servicio público de suministro de combustible derivado de petróleo destinado al consumidor final. Para la imposición de obligaciones tributarias, estos responderán por los ingresos y costos que les son atribuibles exclusivamente a ellos.” (el resaltado no es del original)

En virtud de lo anterior, no queda clara la referencia al segundo párrafo del artículo 20, dado que este a su vez hace referencia al numeral 2, inciso d) del artículo 5¹⁵

¹⁵ **Artículo 5.- Funciones**

En los servicios públicos definidos en este artículo, la Autoridad Reguladora fijará precios y tarifas; además, velará por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, según el artículo 25 de esta ley. Los servicios públicos antes mencionados son:

- a) Suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización.
- b) *(Así derogado este inciso por el artículo 42 de la Ley N° 8660 del 8 de agosto de 2008)*
- c) Suministro del servicio de acueducto y alcantarillado, incluso el agua potable, la recolección, el tratamiento y la evacuación de las aguas negras, las aguas residuales y pluviales, así como la instalación, la operación y el mantenimiento del servicio de hidrantes. *(Así reformado el inciso anterior por el artículo 5° de la Ley N° 8641 del 11 de junio del 2008)*

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

de la ley, sin embargo, no hay coincidencia con la descripción, debido a que el artículo 5 solamente se subdivide en incisos y subincisos, por lo tanto, debe aclararse lo señalado en relación con la separación de cuentas a que hace referencia el párrafo propuesta para la viabilidad de su incorporación al ordenamiento jurídico.

Sumado a lo anterior, según consta en el Expediente del Proyecto de Ley N°23.650, mediante oficio PRE-2023-1204, el señor Luis Alejandro Guillén Guardia, en su condición de Presidente Ejecutivo del AYA, remite el criterio de dicha institución en relación con la propuesta haciendo referencia al MEMORANDO PRE-J-2023-03470, firmado por la Licenciada Sonia Guevara Rodríguez, en el cual se manifiesta:

“ (...) Esta Asesoría Legal de Sistemas Delegados confirma la importancia de la Tarifa ambiental o Tarifa de Recurso Hídrico, y reafirma la relevancia que el prestador implemente las acciones necesarias para su protección, conservación, recuperación y preservación, a través de planes de gestión ambiental, evitar la contaminación de tan importante recurso y que estos costos sean reconocidos mediante una tarifa denominada Tarifa de Gestión Ambiental.

Sin embargo, nos oponemos al presente proyecto en razón de que dicha tarifa no puede depender de una aprobación comunal. Resulta

d) Suministro de combustibles derivados de hidrocarburos, dentro de los que se incluyen: 1) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados a abastecer la demanda nacional en planteles de distribución y 2) los derivados del petróleo, asfaltos, gas y naftas destinados al consumidor final. La Autoridad Reguladora deberá fijar las tarifas del transporte que se emplea para el abastecimiento nacional.

e) Riego y avenamiento, cuando el servicio se presta por medio de una empresa pública o por concesión o permiso.

f) Cualquier medio de transporte público remunerado de personas, salvo el aéreo.

g) Los servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales.

h) Transporte de carga por ferrocarril.

i) Recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.

La autorización para prestar el servicio público será otorgada por los entes citados a continuación:

Inciso a): Ministerio del Ambiente y Energía.

Inciso c): Ministerio del Ambiente y Energía.

Inciso d.2): Ministerio del Ambiente y Energía.

Inciso e): Ministerio del Ambiente y Energía.

Inciso f): Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Inciso g): Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica e Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, respectivamente.

Inciso h): Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Inciso i): Las municipalidades.

En el otorgamiento de la concesión para el aprovechamiento de aguas para riego deberá incluirse la obligación del usuario de aplicar las técnicas adecuadas de manejo de agua, a fin de evitar la degradación del recurso suelo, ya sea por erosión, revenimiento, salinización, hidromorfismo y otros efectos perjudiciales. *(Así adicionado este párrafo final por el artículo 63 de la Ley de Uso y Conservación de Suelos No.7779 de 30 de abril de 1998)*”

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr

altamente riesgoso y delicado, justamente en función de la importancia de la misma, que sea la comunidad la que decida si esta se aplica o no, puesto que es evidente que la comunidad se opondrá en función de que su aprobación, repercute inevitablemente y de forma directa en la tarifa final o monto mensual a pagar por parte de la persona usuaria. (...)

Existen asuntos técnicos, ambientales, financieros, contables, que deben ser atendidos por las instituciones de Gobierno, entre ellas la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA). De igual manera, existen actividades que requieren el control y la vigilancia por parte del AYA así como de la ARESEP, que no deben ser suplidas por la voluntad social.” (el resaltado es del original)

En síntesis, el artículo 31 bis que se pretende adicionar a la Ley N° 7593 presenta problemas jurídicos que deben ser corregidos para que encuentre viabilidad jurídica, ya que tal como se expuso, en la forma en que está planteado no puede incorporado en dicho cuerpo normativo, porque rompe con los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

Disposiciones Transitorias

Esta asesoría aclara que las normas transitorias, se distinguen por “facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación.”¹⁶

La vigencia de las normas transitorias es temporal y hasta provisional. La doctrina menciona que su contenido típico es el del derecho inter temporal, **o sea servir de puente en la transición de la ley anterior a la nueva**, y regular situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva legislación tales como hechos, actos, relaciones jurídicas y sus consecuentes efectos ya sean consumados o futuros. Aclarada la naturaleza y alcances de las normas transitorias se procede al análisis de las normas formuladas.

¹⁶ García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p.p. 137, 219, 220.

Transitorio I

Esta norma establece que la ARESEP contará con un plazo 6 meses a partir de la publicación de esta ley para reglamentar el artículo y elaborar la Guía de Criterios y Proyectos de Protección de Recurso Hídrico.

Esta disposición **no reúne** los elementos propios de una norma transitoria, este contenido no es transitorio, establece un plazo para el cumplimiento de lo dispuesto por el legislador, así como la elaboración de la guía, por lo que debe enumerarse como un **artículo dos** del proyecto y no como norma transitoria.

Posterior a este artículo final se ubica correctamente, de manera aparte y sin numeración la frase sacramental de cierre “Rige a partir de su publicación”, tal como bien lo indica el proyecto.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- La normativa vigente claramente indica que las ASADAS brindan un servicio público por delegación, haciendo aprovechamiento de un bien de dominio público dado en concesión, por lo que se mantienen reguladas por las autoridades rectoras y competentes en la materia, sean el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en cuanto a la calidad y gestión del servicio, y a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, respecto a la aplicación de las tarifas aprobadas, así como a su ejercicio financiero, contable y técnico, lo que les obliga a cumplir y ajustarse a las disposiciones que emanen de dichas autoridades.
- La iniciativa de ley presenta una serie de problemas de fondo y forma que han sido señalados en este informe, que requieren ser corregidos en observancia de los principios seguridad jurídica y de legalidad, así como la importancia de resguardar la autonomía otorgada a instituciones del estado (AYA y ARESEP), por lo que se sugiere revisar y atender las observaciones señaladas para la viabilidad jurídica de este expediente.
- Se recomienda la revisión del lenguaje inclusivo en la iniciativa propuesta.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Las observaciones puntuales sobre técnica legislativa han sido señaladas en el análisis del articulado.

Adicionalmente se sugiere revisar la extensión del título del proyecto de ley, debido a que en aplicación de una adecuada técnica legislativa su contenido debe limitarse a la identificación de la ley que se pretende adicionar.

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

De previo a indicar los aspectos de trámite legislativo, se reitera que a lo largo del presente Informe Técnico se han indicado sugerencias que requieren ser enmendadas para la viabilidad de su integración al ordenamiento jurídico y se respeten los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

• VOTACIÓN

Si bien, el proyecto de ley plantea la incorporación de obligaciones a la ARESEP, Institución que gozan de autonomía constitucional; en aplicación del artículo 119 en relación con el 190¹⁷ Constitucionales, **la iniciativa requiere para su aprobación mayoría absoluta de los votos presentes.**

• DELEGACIÓN

La iniciativa **ES** delegable a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse en los supuestos del párrafo tercero del artículo 124 Constitucional.

• CONSULTAS

Obligatorias:

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)¹⁸

¹⁷ “ARTÍCULO 190.- Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oírá previamente la opinión de aquella”.

¹⁸ De conformidad con las funciones que le son atribuidas en el artículo 5 de la Ley N°7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

Facultativas:

- Procuraduría General de la República
- Ministerio de Ambiente y Energía
- ASADAS del país

VIII. FUENTES

Normativa:

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Ley N°276, Ley de Aguas, del 27 de agosto de 1942.
- Ley N°2726, Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, del 14 de abril de 1961.
- Ley N°7393, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), del 09 de agosto de 1996.

Reglamentos:

- Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales, Decreto Ejecutivo N° 42582, del 11 de agosto del 2020.

*Elaborado por: asv
Supervisado por: crch
/*lsch//7-2-2024
c. archivo// 23.650 IJU*

Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos

Edificio principal, sótano 2, San José, Costa Rica.

Teléfono: 22432366 • E-mail: fcampos@asamblea.go.cr