DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU- 224 -2023

INFORME DE PROYECTO DE LEY

"AUTORIZACIÓN A LAS COOPERATIVAS ADMINISTRADORAS DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES, PARA LA GESTIÓN Y OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTOS, ALCANTARILLADOS, SANEAMIENTO Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES"

EXPEDIENTE Nº 23.188

INFORME JURÍDICO

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

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 4

III. ASPECTOS DE FONDO 5

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 10

V. CONSIDERACIONES FINALES 30

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA 30

VII. PROCEDIMIENTO 31

7.1 Votación 31

7.2 Delegación 31

7.3 Consultas 31

VIII. FUENTES 31

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-224-2023

INFORME JURÍDICO[1]

"AUTORIZACIÓN A LAS COOPERATIVAS ADMINISTRADORAS DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES, PARA LA GESTIÓN Y OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTOS, ALCANTARILLADOS, SANEAMIENTO Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES"

Expediente Nº 23.188

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa propone mediante 22 artículos, autorizar la creación de las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, para que estas organizaciones puedan construir, operar, mantener y desarrollar sistemas de acueductos, alcantarillados, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, con el objetivo de que puedan brindar el servicio básico de agua potable en cualquier comunidad de nuestro país.

Menciona el proponente que esta propuesta retoma el texto dictaminado en el Expediente Legislativo N°19.441, considerando el gran esfuerzo que realizaron en su momento los diputados y diputadas integrantes de la Comisión Especial Dictaminadora, además de valorar elementos de economía procesal legislativa, así como la importancia que reviste el proyecto para el país.

Se indica en la exposición de motivos, que el cooperativismo ha sido un aliado incondicional en el desarrollo económico de nuestro país, contribuyendo con el modelo democrático y la justa distribución de la riqueza; asimismo, que la orientación social del cooperativismo le ha permitido a estas organizaciones estar presentes en la mayoría de actividades sociales del país, bajo un modelo complementario entre lo público y lo privado, por lo que se han convertido en un pilar fundamental en el desarrollo de la economía nacional.

Conforme con lo anterior, indica el proponente que el sector cooperativo tiene legitimidad, condiciones, capacidad y experiencia para contribuir en brindar un servicio de tanta importancia para la ciudadanía como lo es el suministro de agua potable, que contribuiría a que cada día más costarricenses puedan tener acceso a tan preciado líquido, por lo cual indica, considera una necesidad que el sector cooperativo se convierta en un proveedor del suministro de agua potable para las comunidades del país.

[1]Elaborado por Alexandra Quirós Arias, Asesora. Supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica. Revisión y autorización final por Fernando Campos Martínez, Director a.i. del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

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.

> *"El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, presente en los ODS 6 "Agua y Saneamiento" y 15 "Vida de ecosistemas terrestres.*
>
> *Lo anterior, por cuanto sus pretensiones se asocian a las metas del ODS 6 relacionadas con lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todas las personas; e implementar la gestión integrada de los recursos hídricos y mejorar la gobernanza del agua, al incorporar nuevas funciones a las cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados; así como a la protección y recuperación de los ecosistemas relacionados con la producción de este recurso, como bosques, montañas, humedales, y ríos; especialmente por las disposiciones contenidas en los artículos 11 y 12 del proyecto sobre preservación y áreas de protección.*
>
> *Esta última, interrelacionada con las metas del ODS 15 de garantizar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce; así como la de implementar medidas para poner en práctica la gestión sostenible de todos los tipos de bosque, como detener la deforestación, recuperar los bosques degradados o aumentar la forestación y reforestación.*
>
> *No obstante, dependerá del análisis jurídico determinar la viabilidad de la iniciativa. Mientras que, al no contemplar justificación técnica que sustente la asignación de nuevas funciones a este tipo de cooperativas, la falta de claridad sobre la capacidad de las mismas para asumir estas funciones; así como la falta de especificación sobre mecanismos de control y fiscalización, no podría considerarse a la iniciativa como multidimensional con relación a la Agenda 2030, ni puede determinarse en esta etapa del análisis su grado de afectación sobre la misma."* [2]

[2]Análisis de Vinculación con ODS, elaborado por Tonatiuh Solano Herrera, Asesor Parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, Supervisado por Lilliana Cisneros Quesada, Jefa de AIGD. Autorizado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica, Departamento de Estudios Referencias y Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.

III. ASPECTOS DE FONDO

De previo a entrar al análisis de fondo de las normas que integran la propuesta de ley bajo estudio, conviene hacer una breve referencia sobre la naturaleza jurídica de las Asociaciones Cooperativas; así como elementos relativos a la administración y operación de los sistemas de acueductos y alcantarillados por parte de organizaciones locales o comunales:

3.1. De la Naturaleza Jurídica de las Asociaciones Cooperativas

Conforme con el Artículo 2, de la Ley N°4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, del 22 de agosto de 1968, ***"las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro"***[3].

Respecto a esta naturaleza, la Sala Constitucional ha indicado expresamente que:

> *"Doctrinariamente se ha considerado que las asociaciones cooperativas como medio de desarrollo del cooperativismo son, precisamente, organizaciones o grupos de personas organizadas con miras a la satisfacción de una necesidad o de interés común para todos. Así, designase como cooperativismo la tendencia o doctrina favorable a la cooperación en el orden económico y social, que tiene su manifestación en el acercamiento de las personas o de grupos de ellas para la realización de su ayuda recíproca en el cumplimiento y obtención de determinadas finalidades. El cooperativismo alcanza tales fines mediante la formación de sociedades cooperativas o de organismos mutuales, representantes de una forma de cooperativismo."*[4]

Asimismo, la Sala ha señalado que "*que el vocablo "Cooperativa indica el marco ético y legal en el que una reunión voluntaria de personas, sin fines de lucro, persiguen la obtención de bienes y servicios en las condiciones más favorables para el progreso económico y social de sus miembros, con el respaldo del esfuerzo propio y la ayuda mutua de cada socio, o sea, que las cooperativas son asociaciones de personas, naturales o jurídicas organizadas con arreglo a los preceptos de las disposiciones correspondientes, para representar, suplir o ampliar la capacidad económica de los asociados mediante la acción combinada en una empresa colectiva y que, tendiendo a eliminar el lucro, procurarán la satisfacción más ventajosa de alguna necesidad común y la elevación del nivel social y económico de éstos*."[5]

---

[3] Artículo 2 de la Ley N°4179, Ley de Asociaciones Cooperativas del 22 de agosto de 1968.

[4] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 06315 – 2003, de las catorce horas con siete minutos del tres de junio del dos mil tres.

[5] Ídem.

Por su parte la Procuraduría General de la República, indicó que "l*as cooperativas -a diferencia del INFOCOOP- deben ser consideradas como entidades privadas, condición que se les otorga al estar estructuradas como empresas económicas, aunque con fines muy específicos […]. Sin embargo, si bien los organismos cooperativos son entidades privadas, su constitución y funcionamiento es de interés público, aun cuando dicho interés no desnaturaliza la entidad, que continúa siendo privada. En otras palabras, el interés público presente en la constitución y funcionamiento de las asociaciones cooperativas no modifica la naturaleza jurídica de éstas. Por ende, como sujetos privados las cooperativas son titulares de derechos y obligaciones, por lo que el control público sobre éstas debe ser regulado por ley al tratarse de una restricción al principio general de libertad."*[6]

Dicho interés público, al que hace referencia el órgano procurador, se desprende de lo establecido en el Artículo 1°[7] de la Ley N°4179, el cual contempla la declaratoria de conveniencia, utilidad pública e interés social de la constitución y funcionamiento de asociaciones cooperativas, por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático para los habitantes del país.

Como parte de las características de las asociaciones cooperativas, se encuentran: a) Que son entidades de servicios e instrumentos para el ejercicio de la mutua ayuda, b) Que concurren en ellas la variabilidad de los socios y de capitales, con ciertas restricciones de índole meramente cautelar, c) Que se rigen por el principio de puerta abierta como la libre adhesión y el derecho de baja voluntaria, es decir, la puerta abierta como derecho del socio, d) Que poseen un interés limitado del capital y de la participación de los socios en los llamados excedentes, e) Que su organización busca incesantemente la educación cooperativa y, f) La primacía del principio y obligación de neutralidad ideológica.

Asimismo, las asociaciones cooperativas se clasifican de la siguiente manera: de consumo, de producción, de comercialización, de suministros, de ahorro y crédito, de vivienda, de servicios, escolares, juveniles, de transportes, múltiples y en general de cualquier finalidad lícita y compatible con los principios y el espíritu de cooperación.

Propiamente en la categoría de <u>Cooperativas de Servicios</u>, el primer párrafo del Artículo 23 de la Ley N°4179, establece que forman parte de estas, las que ofrezcan servicios en los siguientes campos: "***asistencia médica o farmacéutica, de hospitalización, de restaurante, de educación, de recreación, de auxilio o pensión por vejez, de mutualidad, de seguros, de protección contra el desempleo o los accidentes, de gastos de sepelio. También podrán prestar servicios en el campo de la agricultura, la ganadería y la industria, tales como servicios eléctricos y telefónicos, transporte, inseminación artificial, mecanización agrícola, irrigación y suministro de combustible.***

[6] Procuraduría General de la República, Dictamen N° 379 del 20 de octubre del 2008.

[7] Artículo 1º.- Declárase de conveniencia y utilidad pública y de interés social, la constitución y funcionamiento de asociaciones cooperativas, por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes del país.

***Asimismo, para prestar otros servicios, podrán realizar cualquier otra actividad compatible con la doctrina y la finalidad del sistema cooperativo*.”**[8]

De conformidad con lo anterior, si bien, la Ley de Asociaciones Cooperativas vigente, faculta a estas organizaciones a brindar servicios esenciales para satisfacer las necesidades e interés general de sus asociados, lo cierto es que el citado Artículo 23, no contempla **en forma expresa como si lo hace con*, los servicios eléctricos y telefónicos*,** las categorías como el suministro de agua potable, la operación de acueductos y alcantarillados ni el saneamiento y tratamiento de aguas residuales, como un servicio universal, que trascienda más allá de la satisfacción del interés particular de los asociados y asociadas de la respectiva organización cooperativa.

3.2. Acerca de la administración y operación de sistemas de acueductos y alcantarillados por parte de organismos locales

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”***[9].

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 tercero[10] 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 Comunales (ASADAS), y así lo reitera en el criterio jurídico[11] remitido por dicha institución al Expediente N°23.188, que en lo que interesa indica:

---

[8] Artículo 23, de la Ley N°4179, Ley de Asociaciones Cooperativas del 22 de agosto de 1968.

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

[10] 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.
(…)

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

"*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 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 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****…"*[12] (El destacado no es del original).

De lo antes trascrito, se desprende que la potestad legal para la administración y operación de los sistemas de acueductos y alcantarillados le corresponde por imperio legal al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, con la facultad de delegar dicha administración y operación en organismos locales, y bajo el ejercicio de su competencia el Instituto ha hecho tal delegación en las ASADAS, sin embargo, esto no obsta, para que el A y A, pueda delegarlo, si así lo considera, también en otro tipo de organización local o comunal debidamente constituida, pues tal como se indicó supra, la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados no establece de manera específica que dichos organismos locales a los que se hace referencia en el párrafo tercero del inciso g) del Artículo 2, sean únicamente las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS).

Establecido lo anterior, el órgano procurador también enfatizó en que actualmente la Ley de Asociaciones Cooperativas, restringe a este tipo de organizaciones locales o comunales, la posibilidad de administración y operación de acueductos y alcantarillados para brindar este servicio esencial con base en las siguientes argumentaciones:

"*Luego debe indicarse que ya la jurisprudencia constitucional ha señalado que para el supuesto de que el servicio de Acueductos y Alcantarillados sea delegado en una Asociación Administradora de Acueductos y Alcantarillados u otro tipo de organismo local; se debe tener presente que* ***dicho servicio, que tiene carácter esencial, debe ser prestado por parte del ente delegatario a todos los vecinos de la respectiva localidad, no solamente a aquellos que integren o sean miembros legales de la Asociación o de otro tipo de organismo local****. Esto sin perjuicio de advertir que la jurisprudencia constitucional ha acotado que la prestación del servicio bien puede sujetarse, sin embargo, al cumplimiento de los requisitos establecidos para su otorgamiento y a que exista posibilidad material de suministro, esto es, que no existan situaciones técnicas que imposibiliten o desaconsejen brindar el servicio de agua potable. (Ver Sentencias de la Sala Constitucional N.° 855-2008 de las*

[12] Procuraduría General de la República, Dictamen N° 064 del 26 de febrero del 2020.

12:35 horas de 18 de enero de 2008 y Nº 14429-2009 de las 8:59 horas del 18 de setiembre de 2009).

A la luz de lo anterior, entonces, conviene señalar que a pesar de que el artículo 23 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, N.° 4179 de 21 de agosto de 1968 habilita a las cooperativas para prestar servicios, lo cierto es que la misma norma restringe, en principio, el rango de actividad de dichas cooperativas de servicios, de tal forma que la Ley establece que el objeto de dichas cooperativas es prestar servicios dirigidos para satisfacer las necesidades específicas de sus asociados*. Así el artículo 23 de la Ley N.° 4179 establece que dichas cooperativas pueden prestar servicios en el campo de la agricultura, la ganadería y la industria, tales como servicios eléctricos y telefónicos, transporte, inseminación artificial, mecanización agrícola, irrigación y suministro de combustible****; pero todo esto circunscrito a la búsqueda de satisfacción exclusiva de las necesidades de sus asociados****.***

Así las cosas, salvo que se apruebe y promulgue una Ley especial que eventualmente autorice a las cooperativas de servicios a prestar particulares servicios públicos de carácter universal – como es el caso de las cooperativas de electrificación rural conforme la Ley N.° 8345 de 26 de febrero de 2003 -, es claro que las cooperativas no están habilitadas para prestar servicios públicos. *(Sobre la posibilidad que tienen las cooperativas de electrificación rural para prestar servicios públicos, ver el dictamen C-19-2013 de 13 de febrero de 2013).*

Corolario de lo anterior, aunque el artículo 2.g de la Ley N.°2726 haya permitido que diversos tipos de organizaciones, de acuerdo con las circunstancias específicas de cada zona y comunidad, puedan ser delegatarios de una concesión de servicios para prestar el servicio de acueductos y alcantarillados en una localidad en particular, lo cierto es que en el caso de las cooperativas, aunque tengan un carácter local, se encuentran impedidas, por disposición de Ley y salvo que el Legislador eventualmente las autorice de forma expresa, para asumir la prestación de un servicio público esencial como lo es del acueductos y alcantarillados."[13] (**El destacado no es del original).**

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El proyecto de ley está conformado por **veintidós artículos** sobre los cuales esta asesoría **realiza el siguiente análisis de fondo:**

Artículo 1- Autorización a las cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales

[13] Ídem.

El artículo establece una autorización a las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales para administrar, construir, operar, mantener y desarrollar sistemas de acueductos, alcantarillados, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, debiendo dichas organizaciones conservar y aprovechar racionalmente las aguas necesarias para el suministro de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales que operen. Asimismo, contempla que la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía, otorgará la respectiva concesión de agua a estas cooperativas administradoras. Además, dichas cooperativas tendrán como único fin u objeto la prestación del servicio público de acueductos y alcantarillados, con base en los principios de universalidad y accesibilidad del servicio.

El primer aspecto a señalar en el artículo bajo análisis, es que tal como se indicó en el apartado anterior, la legislación vigente, sea la Ley N°4179 de Asociaciones Cooperativas, no faculta actualmente a las cooperativas de servicios existentes para brindar el servicio de Acueductos y Alcantarillados, por lo que se parte del hecho que este tipo de cooperativa de servicio, sean las Cooperativas Administradoras de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, deben ser habilitadas legalmente para su creación, constitución y posterior gestión del servicio de agua potable y saneamiento, conforme a la normativa que propone este proyecto de ley. Sobre este punto en particular, esta iniciativa en su Artículo 22 contempla reformas a los Artículo 6 y 23 de la citada Ley N°4179, con el propósito de habilitar su creación o constitución, normas que serán analizadas más adelante.

En torno a la conservación y aprovechamiento racional del agua, por parte de las Cooperativas, se tiene que dicha gestión deberá estar apegada a los principios que resguardan la protección del medio ambiente, mientras se hace un uso racional y sostenible, en este caso del recurso hídrico en favor del desarrollo de las diferentes comunidades, debiendo encabezar dicha gestión y conservación el principio

precautorio[14], así como los principios de progresividad y no regresión ambiental[15], entre otros.

En lo concerniente al fin u objeto único que tendrán este tipo de Asociaciones Cooperativas, el artículo refiere que será ***"…la prestación del servicio público autorizado en esta ley, el cual deberá atender los principios de universalidad y accesibilidad del servicio…"*,** en relación con lo anterior, el Artículo 23 de la Ley N°4179, establece que la finalidad de las Cooperativas de Servicios es ***"…la prestación de éstos, para satisfacer las necesidades específicas de sus asociados***." Conforme con la ley N°4179, el fin u objeto de las organizaciones cooperativas de servicios, como sujeto de derecho privado, va encaminado a la plena satisfacción de los intereses y necesidades de sus asociados, no así, a satisfacer servicios públicos esenciales de carácter universal e inherentes a la colectividad.

En tal sentido, establecer en el artículo en comentario, cuál será el fin único que tendrán este tipo de cooperativas de servicios, como concesionarias o **delegatarias**[16] eventualmente, para brindar un servicio público esencial y universal, resulta pertinente y necesario, ya que se les estaría habilitando para desplegar esta función de manera específica y concreta, la cual a su vez, trasciende y restringe su accionar con respecto al objeto y el fin que actualmente establece la Ley N°4179,

[14] Hace referencia a "la necesaria acción y efecto de prevenir anticipadamente los posibles daños en los elementos integrantes del ambiente; con lo cual, se propugna por la implementación de acciones tendentes a la debida protección, conservación y adecuada gestión de los recursos, esto es, la adopción de todas las medidas técnicas u operativas para evitar, prevenir o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°17397, de las doce y cincuenta y cuatro horas del once de septiembre de dos mil diecinueve.

[15] "… 3. Principios de progresividad y no regresión de la protección ambiental. El primero ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; entre otros instrumentos internacionales, se encuentra recogido en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al amparo de estas normas, el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo, los niveles de protección de los derechos humanos, de especial consideración aquellos, que como el derecho al ambiente (art. 11 del Protocolo), requieren de múltiples acciones positivas del Estado para su protección y pleno goce por todos sus titulares. Asimismo, del principio de progresividad de los derechos humanos y del principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, recogido en el numeral 34 de la Carta Magna, se deriva el principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios o protección alcanzada. Este principio se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces." Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°17397, de las doce y cincuenta y cuatro horas del once de septiembre de dos mil diecinueve.

[16] Actualmente, la figura jurídica bajo la cual realizan la gestión comunitaria de los servicios de acueductos y saneamiento de aguas residuales, las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAS), es la **delegación**, que se define como el "instrumento jurídico bilateral, suscrito entre AyA y/o las organizaciones legalmente autorizadas, que faculta a las últimas para la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de acueducto y/o tratamiento de aguas residuales, conservando el AyA la titularidad de la prestación de los servicios delegados." Inciso 14) Artículo 2 del **Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales**.

que si bien tiene carácter de conveniencia y utilidad pública, su naturaleza está enfocada en la satisfacción de las necesidades y la promoción del mejoramiento económico y social de sus asociados.

Mientras que en el caso de este este tipo de cooperativas de servicios, su finalidad propiamente se deberá circunscribir a la satisfacción del interés general, mediante la correcta gestión del servicio público para el cual están siendo estrictamente habilitadas, y no a brindar otro tipo servicios ni a desarrollar otras actividades económica lucrativas en beneficio de sus asociados.

Asimismo, además de los principios de universalidad[17] y accesibilidad[18], a los cuales estará sujeto el desempeño de dicha actividad, los servicios públicos esenciales[19] como el de acueductos y alcantarillados, debe apegarse a los principios de continuidad, eficiencia, adaptación al cambio e igualdad en el trato a los usuarios, los cuales deberán ser estrictamente observados y respetados en todo momento por las cooperativas que eventualmente gestionen este servicio.

Artículo 2- Interés público

El artículo declara de interés público la constitución y funcionamiento de las cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales que se constituyan conforme con la presente propuesta de ley.

Sobre el contenido de la declaratoria de interés público, la Sala Constitucional ha reiterado en sus pronunciamientos que:

> "*(…) la noción de "interés público" que aparece en el Derecho Público cumple una función triple: a) es uno de los criterios que inspira la interpretación y aplicación de sus normas; b) es un concepto jurídico que, por su parte, necesita ser interpretado, y; c) constituye el núcleo de la discrecionalidad administrativa. La esencia de toda actividad discrecional lo constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación. De manera que la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público, para que pueda tomar su decisión libre de un detallado condicionamiento previo, y sometido al examen de las circunstancias relevantes que concurren en cada caso.*"[20]

[17] La universalidad significa que todos los seres humanos tienen los mismos derechos humanos simplemente por su condición de ser humanos, independientemente de donde vivan y quienes sean, así como de su situación o características particulares. https://www.ohchr.org/es

[18] Condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. https://dpej.rae.es/lema/accesibilidad-universal

[19] Ley N° 6227: Artículo 4º.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

[20] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°03090 – 2013, de las dieciséis horas y diez minutos del seis de marzo del dos mil trece.

Conforme con lo anterior, las y los legisladores gozan de amplia discrecionalidad para designar la actividad que estimen necesaria como de interés público, y en el caso particular, además, dicha declaratoria encuentra su fundamento en la satisfacción del servicio público esencial de acceso al agua y el saneamiento al que se está autorizando gestionar a las Asociaciones Cooperativas indicadas.

Además, que ya la propia Ley N°4779, en su artículo 1°, contempla de conveniencia, utilidad pública y de interés social la constitución y funcionamiento de asociaciones cooperativas, lo cual conlleva implícito en sí mismo el interés público en las diversas actividades que desarrollan estas organizaciones.

Artículo 3- Objetivos de las cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales

El artículo se integra por siete incisos en los cuales se describen los objetivos que tendrán las cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales.

En el caso del **inciso e)**, el mismo resulta indeterminado en el tanto no se específica cuales serán "todas aquellas actividades económicas", que realizarán las cooperativas en plena armonía con sus objetivos, este aspecto resulta relevante de señalar, en el tanto la habilitación que se le pretende otorgar a las Cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales, es para brindar de forma concreta un servicio público esencial y universal, no así para realizar otras actividades económicas que generen lucro a estas organizaciones. **De manera que se sugiere revisar la redacción del inciso indicado el cual coincide con el fin único al que se restringe a estas organizaciones en el párrafo tercero del artículo 1° de la propuesta.**

Sobre el **inciso f),** que refiere a la contratación de profesionales en asesoría técnica, o solicitar al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la asesoría técnica para la correcta gestión de los sistemas de acueductos y alcantarillados, el mismo resulta pertinente pues refiere a la necesaria fundamentación con base en criterios y estudios técnicos para la toma de decisiones en torno a la gestión de un recurso básico y esencial como lo es el agua potable, igualmente, se sustenta en el principio ambiental de la *vinculación a la ciencia y a la técnica*, que refiere a la necesidad de "*un criterio técnico objetivo que denote, o la viabilidad ambiental del proyecto o la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, circunstancia que obliga a establecer medidas de precaución o el rechazo del proyecto, obra o actividad propuestas; y en caso de una "duda razonable" resulta obligado tomar decisiones en pro del ambiente.*"[21]

[21] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°17397, de las doce y cincuenta y cuatro horas del once de septiembre de dos mil diecinueve.

Asimismo, el criterio técnico permitiría a las Cooperativas, tal como está establecido en el caso de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales[22], determinar la capacidad hídrica e hidráulica de los sistemas de acueductos, alcantarillados, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, que se les autoriza gestionar y operar mediante esta iniciativa.

En el caso del **inciso g)**, que refiere a la gestión que tendrán que realizar las Cooperativas ante las autoridades competentes para la expropiación de terrenos necesarios para la construcción y funcionamiento de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales; cabe mencionar que la figura de la expropiación[23] se fundamenta en razones de interés público legalmente comprobado.

Por lo que, en este caso en particular, el acceso al agua potable, como derecho humano que es, responde a la satisfacción de un interés público por demás esencial, por lo cual la expropiación debidamente fundamentada resultaría viable y debe ser tramitada por la Autoridad legalmente competente tal como se explica de seguido.

Ahora bien, este objetivo del inciso g), hace referencia a las autoridades competentes para efectos de expropiar los terrenos requeridos, y en tal sentido cabe señalar lo regulado en el **Artículo 5, inciso e)** de la Ley N°2726, Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, del 14 de abril de 1961, que expresamente indica:

> *"Artículo 5º.- Para el mejor cumplimiento de los fines a que se refiere el artículo 2º de la presente ley,* ***el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados tendrá las siguientes atribuciones y prerrogativas****, además de aquellas que las leyes generales otorgan a los establecimientos de su naturaleza:*
> *(…)*
> *e)* ***Tramitar las expropiaciones*** ***necesarias para el cumplimiento de sus fines. Se declaran de utilidad pública y de interés social, y podrán ser expropiados, los terrenos necesarios para la conservación y protección de los recursos de agua, así como para las construcciones que se hagan necesarias en la captación, conducción, tratamiento y distribución de aguas con el fin de establecer poblaciones, o relacionadas con la evacuación de las aguas residuales y su tratamiento***." (El destacado no es del original).

[22]Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales: Artículo 44. Estudio Técnico de los sistemas de agua potable y saneamiento de aguas residuales. Las ASADAS deberán contar con un estudio actualizado mediante el cual se determine la capacidad hídrica e hidráulica del sistema administrado…

[23] Ley N°7495: Artículo 1.- Objeto. La presente ley regula la expropiación forzosa por causa de interés público legalmente comprobado. La expropiación se acuerda en ejercicio del poder de imperio de la Administración Pública y comprende cualquier forma de privación de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera sean sus titulares, mediante el pago previo de una indemnización que represente el precio justo de lo expropiado.

Conforme con lo anterior, la potestad para tramitar el proceso de expropiación en observancia del artículo 45 Constitucional [24] y de la Ley N°7495, la ostenta el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, es ante esta Institución que las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales deberán hacer las solicitudes y gestiones necesarias de expropiación

Artículo 4- Deberes y atribuciones de las cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales

El artículo se conforma de nueve incisos, en los que se establecen los deberes y atribuciones que tendrán las Cooperativas Administradoras de Acueductos y Alcantarillados; de estos, se resalta el **inciso e)** el cual hace referencia a los principios fundamentales del servicio público, ya mencionados en el análisis del artículo 1°, no obstante, por su relevancia, se reitera una vez más, que las cooperativas al convertirse en concesionarias o delegatarias del servicio público de acueductos y alcantarillados, estarán obligadas a observar el estricto cumplimiento de los principios de continuidad, eficiencia, adaptación e igualdad en cuanto al acceso al servicio público esencial que brindarán a todas las personas que así lo requieran.

Artículo 5- Recursos económicos

El artículo establece las fuentes de las cuáles provendrán los recursos económicos de las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, definiendo que los ingresos económicos producto de la gestión de los sistemas de acueducto y alcantarillado deberán ser reinvertidos en su totalidad en la gestión y mejoramiento del servicio público que prestarán estas organizaciones, así como en la protección del recurso hídrico.

Este aspecto, reafirma el fin único que tendrán estas asociaciones cooperativas, el cual será exclusivo y de manera precisa a la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento, no así a la prestación de otros servicios o actividades lucrativas para beneficio económico de sus asociados.

Adicionalmente las Cooperativas percibirán ingresos por las tarifas de prestación del servicio, las cuales previamente serán aprobadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, las tarifas que se impongan para los servicios de desconexión y reconexión, así como los legados, donaciones, y el aporte comunal tanto personas físicas como jurídicas, organizaciones nacionales o internacionales,

[24] 2ARTÍCULO 45.- La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya **si no es por interés público legalmente comprobado**, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.
Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social."

instituciones públicas o sujetos de derecho privado, todas las cuales se destinarán para la gestión de los sistemas de acueductos y alcantarillados.

Sobre esta norma, el principal aspecto a señalar es que efectivamente al ser un servicio público delegado, el que se brindará por parte de las Cooperativas, la fijación de los precios y tarifas por dicha prestación, es una competencia exclusiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), así definida en el inciso c) del Artículo 5, de la ley 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), que expresamente indica:

> *"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.*
> *(…)".*

Adicionalmente, es un requisito legal para la prestación del servicio público, contar con una tarifa o un precio previamente fijado por la Autoridad Reguladora[25]. Sumado a lo anterior, la presente iniciativa de ley requiere ser consultada obligatoriamente a dicha institución.

Por último, conviene precisar la redacción de la norma, ya que los recursos económicos provendrían casi en su totalidad de la prestación de un servicio público esencial mediante el aprovechamiento de un bien que es de dominio público, como resulta ser el agua, así la mayoría de la reinversión de recursos a que hace referencia el primer párrafo del artículo en comentario, serían fondos públicos reinvertidos en el patrimonio de un sujeto de derecho privado (Asociaciones Cooperativas), por lo que dichos recursos requieren ser fiscalizados para determinar que efectivamente, la totalidad de estos se destinarán a la mejora constante en la gestión y el mejoramiento del servicio público esencial al que se le está autorizando prestar a este tipo de cooperativas a través de la presente propuesta.

Artículo 6- Universalidad y accesibilidad del servicio

Establece que, por la naturaleza del servicio público, al que se pretende autorizar a las cooperativas a gestionar, el mismo deberá brindarse con estricto apego a los principios de universalidad y accesibilidad, para satisfacer las necesidades de todas las personas que requieran del servicio de acueductos y alcantarillados en la localidad donde la Cooperativa desarrolle sus funciones.

[25]Artículo 9, párrafo tercero, de la Ley N°7393, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), del 09 de agosto de 1996.

Este artículo retoma dos los principios que rigen la prestación del servicio público, en este acaso el de acceso al agua potable, derecho humano reconocido constitucionalmente. Dichos principios, sean la universalidad y la accesibilidad, mencionados tanto en el artículo 1° como en el inciso e) del Artículo 4° de la iniciativa, han sido reiteradamente desarrollados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, y en ese sentido, respecto al **acceso** al agua potable, ha expresado lo siguiente:

> "*(…) La jurisprudencia de la Sala es reiterada en reconocer el denominado derecho fundamental al agua, por el cual debe concederse a todas las personas* ***la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad a los servicios de agua potable****, toda vez que la misma resulta esencial para la vida y la salud humanas. En efecto, como parte del Derecho de la Constitución, la Sala reconoce un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida, al ambiente sano, a la alimentación y la vivienda digna, entre otros, tal como ha sido reconocido también en instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en Costa Rica…*"[26](El destacado no es del original).

Por su parte, en cuanto al principio de **universalidad** en el servicio público, ha indicado lo siguiente:

> *"(…) La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas…"*[27]

Tal como ya se mencionó en el análisis al Artículo 4°, las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, que eventualmente se conviertan en delegatarias o concesionarias de este servicio, se someten al cumplimiento estricto de los principios que revisten el servicio público y por tanto a brindarlo de manera eficaz, eficiente, de forma continua, uniforme y obligatorio.

Artículo 7- Rectoría del servicio

El artículo indica que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados conserva la rectoría de la prestación del servicio de acueductos y alcantarillados, y por tanto, las Cooperativas administradoras de estos servicios, realizaran su gestión, bajo la fiscalización del A y A.

Esta norma se ajusta a lo regulado en la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la cual le confiere a dicha institución autónoma, la rectoría en "*todo lo relacionado con el suministro de agua potable, recolección y*

[26] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°015965, de las nueve horas veinte minutos del 28 de setiembre del 2018.
[27] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°16020, de las nueve horas treinta minutos del 25 de noviembre de 2011.

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"[28].

Asimismo, como ya fue abordado en el presente informe, el inciso g) del Artículo 2 de la misma ley, faculta al A y A, para convenir con organismos locales, la administración de tales servicios, pero en todo momento la rectoría permanece bajo el control de dicha institución, que tiene además la potestad de ejercer todas las actividades propias del control, vigilancia, fiscalización y evaluación en lo referente a la prestación de este servicio público esencial por parte de la organización delegataria.

Artículo 8- Obligación de cumplimiento

El artículo menciona que las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, coordinarán con las instituciones del Estado y el AyA, la aplicación de criterios técnicos, dictámenes y directrices por ellas emitidas, para la correcta gestión del servicio público que realizarán las cooperativas.

No resulta clara la relación del título con el contenido de este artículo, en el tanto no se comprende si la obligación de cumplimiento a la que se alude es la de coordinar con las instituciones del Estado, o a la aplicación de los criterios técnicos, dictámenes y directrices emitidas por estas instituciones.

En tal sentido, se sugiere aclarar la redacción del título del artículo, de manera que se correlacione con el contenido de fondo del mismo.

Artículo 9- Asignación de caudales

Establece el deber que tendrán las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, de solicitar la respectiva concesión de agua y el registro de caudales ante la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía, la cual contará con un plazo de treinta días hábiles para su pronunciamiento. Asimismo, que una vez otorgada la concesión, **esta no caducará** mientras se brinde el servicio y será registrada a nombre de la cooperativa beneficiaria.

Sobre este artículo, cabe señalar que la solicitud de aprovechamiento de aguas, mediante la figura de la concesión, se tramita conforme con la Ley de Aguas N°276, y demás normativa relativa a la materia, no obstante, es necesario aclarar que según el Artículo 19[29] de la citada Ley N°276, la duración de las concesiones para el aprovechamiento del agua se determinará, en cada caso, según las circunstancias y **se fija como límite máximo el término de treinta años,** de manera que resulta

[28] Artículo 1°, Ley N°2726, Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados.

[29] Artículo 19.- Toda concesión de aprovechamiento de aguas pública se entenderá hecha, aunque no se diga expresamente, sin perjuicio de tercero de mejor derecho y dejando a salvo los de particulares en el orden que determina el artículo 27. La duración de las concesiones se determinará, en cada caso, según las circunstancias y se fija como límite máximo el término de treinta años.

incompatible con la norma citada la indicación que se hace en el artículo bajo comentario respecto a que la concesión otorgada no caducará mientras se brinde el servicio, lo correspondiente es que al acercarse la fecha de término de la concesión, la entidad concesionaria realice las gestiones para solicitar la renovación de la concesión, cumpliendo para ello con los requisitos y la normativa que al efecto determina la Dirección de Aguas.

Lo señalado en el análisis de este artículo constituye un vicio de legalidad que requiere ser solventado para que encuentre viabilidad jurídica.

Artículo 10- Área de cobertura del servicio de acueductos y alcantarillados

La norma indica que el área de cobertura del servicio público administrado por una Cooperativa de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales corresponderá al área que se determine **conforme lo acuerden los asociados en asamblea general**, la capacidad técnica y el caudal hídrico disponible para el sistema. Asimismo, que, en caso de conflicto entre operadores del servicio, será el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados quien resolverá mediante un estudio técnico y convenio entre las partes.

Este artículo **presenta dos inconsistencias**, la primera es que al ser el AyA el ente rector del servicio público de acueductos y alcantarillados, es a dicha institución autónoma a la que le corresponderá definir la circunscripción territorial en la cual la cooperativa delegada gestionará y brindará el servicio público de agua potable y saneamiento. Tómese en cuenta que la decisión respecto a la comunidad o territorio en la cual se brinda el servicio de agua potable y saneamiento de aguas residuales, forma parte de la rectoría de dicha institución, y por tanto de las potestades, que la ley le ha asignado al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, por lo cual resulta incompatible que sea la asamblea de socios de una organización cuya naturaleza es privada, la que tome la decisión sobre el área de cobertura de un servicio público esencial.

Nótese que, por ejemplo, en el caso de las ASADAS, el artículo 40 del Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales, establece que será en el convenio de delegación del servicio por parte del AyA, donde se defina la zona de competencia de la respectiva ASADA.

La segunda inconsistencia, es que el artículo no establece un plazo para la resolución del conflicto entre entes operadores del servicio por parte del AyA, lo cual genera incerteza en torno al tiempo de resolución de variadas circunstancias que no podrían de ningún modo afectar la prestación del servicio público por parte de las organizaciones u entes operadores a las comunidades.

En el caso de las ASADAS, sobre este particular, el citado Reglamento, indica en el Artículo 38, inciso p), lo siguiente:

"Artículo 38. Plazo para el dictado de los actos administrativos por parte del AyA. Tendrá la administración los siguientes plazos para los dictados de los actos administrativos:
(…)
p. Definición de la jurisdicción en caso de conflicto entre operadores: Dos meses con prórroga de hasta dos meses.
(…)"

Conforme con lo señalado, este artículo presenta vicios de legalidad que requieren necesariamente ser solventados para que encuentre viabilidad jurídica.

Artículo 11- Preservación, protección y conservación del recurso hídrico

El artículo establece un deber para las Cooperativa Administradora de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, de velar por la preservación y protección de las fuentes hídricas que provean el recurso para la prestación del servicio para abastecimiento poblacional. Deberán, además, coordinar con otras instituciones involucradas en torno a esta protección y manejo del recurso hídrico, así como controlar las actividades que puedan generar afectación a la zona de influencia inmediata a las fuentes de agua. Al igual que podrán establecer alianzas con otros entes públicos y privados para mejorar su capacidad de gestión.

Las obligaciones a las que alude este artículo encuentran su respaldo en la normativa ambiental vigente, respecto a la protección de los recursos naturales y ambientales, y con especial atención, a un recurso por demás esencial y agotable, que requiere de la máxima responsabilidad social en torno a su gestión integral, tomando en cuenta las graves afectaciones que causan las prácticas contaminantes así como los efectos directos del cambio climático, de manera, que acertadamente las Cooperativas que se encarguen de brindar el servicio de agua potable a las comunidades, tienen el deber que desarrollar conjuntamente planes, acciones y estrategias que contribuyan con la protección y preservación del agua. Así como desarrollar su rol en el uso y aprovechamiento de este recurso con estricto apego a la normativa, los principios ambientales, y la fundamentación técnica y científica que permita orientar acertadamente la toma de decisiones en cuanto al aprovechamiento sostenible de este preciado recurso.

Artículo 12- Áreas de protección

Este artículo establece que las áreas de protección de los manantiales, pozos permanentes y tomas de aguas superficiales captados por una Cooperativa Administradora de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, deberán protegerse conforme al artículo 31 de la Ley de Aguas, y el artículo 33 de la Ley Forestal, y cualquier otra legislación que se dicte en la materia. Prohíbe además la corta o eliminación de árboles en las áreas de protección, con fundamento en el artículo 34[30] de la Ley Forestal.

[30] ARTICULO 34.- Prohibición para talar en áreas protegidas Se prohíbe la corta o eliminación de árboles en las áreas de protección descritas en el artículo anterior, excepto en proyectos declarados por el Poder Ejecutivo

Asimismo, menciona que las Cooperativas promoverán convenios con el Ministerio de Educación Pública, para que estudiantes participen en actividades de reforestación en las áreas de protección.

Los artículos a los cuales hace referencia la norma bajo análisis, son los que actualmente definen los parámetros y medidas para declarar como como áreas de protección las zonas que bordean las fuentes o cuerpos de agua; los citados artículos expresamente indican:

> "*Artículo 31.- Se declaran como reserva de dominio a favor de la Nación:*
> *a) Las tierras que circunden los sitios de captación o tomas surtidoras de agua potable, en un perímetro no menor de doscientos metros de radio;*
> *b) La zona forestal que protege o debe proteger el conjunto de terrenos en que se produce la infiltración de aguas potables, así como el de los que dan asiento a cuencas hidrográficas y márgenes de depósito, fuentes surtidoras o curso permanente de las mismas aguas*."
>
> *"ARTICULO 33.- Áreas de protección Se declaran áreas de protección las siguientes:*
> *a) Las áreas que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal.*
> *b) Una franja de quince metros en zona rural y de diez metros en zona urbana, medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o arroyos, si el terreno es plano, y de cincuenta metros horizontales, si el terreno es quebrado.*
> *c) Una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los lagos o embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses artificiales privados.*
> *d) Las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales, cuyos límites serán determinados por los órganos competentes establecidos en el reglamento de esta ley.*
> *(…)"*

En torno a la prohibición para la corta o eliminación de árboles en dichas áreas protegidas, la misma se ajusta efectivamente a lo regulado en el referido numeral 34 de la Ley Forestal.
En cuanto a la promoción de convenios con el Ministerio de Educación Pública y demás entes estatales y privados para realizar actividades de reforestación, esta facultad se enmarcaría dentro de los objetivos y atribuciones en torno a las acciones requeridas para propiciar una gestión y aprovechamiento del recurso hídrico sostenible y amigable con el ambiente por parte de las cooperativas.

Artículo 13- Delimitación de las áreas de protección de las fuentes hídricas

El artículo indica que cuando sean necesarias mayores áreas para proteger las fuentes de agua y garantizar su sostenibilidad, las Cooperativas Administradoras de

---

como de conveniencia nacional.
Los alineamientos que deban tramitarse en relación con estas áreas, serán realizados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, adquirirán los terrenos adicionales para tales efectos, para lo cual requerirán de estudios técnicos.

Asimismo, que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Dirección de Aguas y el Servicio Nacional Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento quedan facultados para brindar apoyo necesario a las Cooperativas para tales efectos.

La norma en comentario se ajusta al principio de progresividad y no regresión en materia ambiental[31], el cual implica que no es posible aceptar retrocesos en torno a la protección ambiental que ya ha sido alcanzada, y en el caso del contenido del artículo en análisis, se busca más bien aumentar las áreas de protección cuando así sea necesario, y con el debido fundamento en criterios técnicos, lo cual remite a otro de los principios en materia ambiental, que es el de la tutela ambiental o principio de la vinculación a la ciencia y a la técnica, el cual se refiere a la necesidad de sustentar las decisiones en materia ambiental con base en criterios técnicos y científicos para su fundamentación.

En cuanto al último párrafo del artículo, recalcar que la decisión para brindar apoyo a las Cooperativas, por parte del A y A y del SENARA, corresponderá efectivamente a una decisión facultativa y discrecional en razón de la autonomía de la cual gozan ambas instituciones.

Artículo 14- Obras y mejoras de los sistemas

Establece el deber de las Cooperativas Administradoras de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales de realizar las obras y mejoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados, con apego a los reglamentos técnicos establecidos por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

El contenido de este artículo refiere a la necesaria asesoría y fundamentación técnica por parte de las Cooperativas para efectuar adecuadamente las obras necesarias para la operatividad y gestión de los sistemas requeridos para brindar el servicio público de acueductos y alcantarillados.

Además, resulta necesario tener presente que, siendo el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el ente rector del servicio público de acueductos y alcantarillados es dicha institución la competente para aprobar los proyectos y obras de mejora en los sistemas que operan este servicio, según se desprende de lo establecido en el artículo 21 de la Ley N°2726, que expresamente indica:

[31]"El principio de la no regresividad del derecho ambiental lo podemos expresar, entonces, como el impedimento de que una medida establecida por las autoridades públicas sea contrario a una conquista ambiental, como la consecución de un objetivo ambiental y, por ende, no es procedente su sacrificio cuando no esté sustentado en los estudios técnicos y científicos (Sala Constitucional, voto No. 5616-2015)." Citado por la Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica N°072 -J del 24 de julio del 2018.

*"ARTICULO 21.-**Todo proyecto de construcción, ampliación o modificación de sistemas de abastecimiento de agua potable y disposición de aguas servidas y pluviales, público o privado, deberá ser aprobado previamente por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el que podrá realizar la inspección que estime conveniente para comprobar que las obras se realizan de acuerdo con los planes aprobados**.*

Dicha aprobación previa será obligatoria en todos los casos de construcción de fraccionamientos, urbanizaciones o lotificaciones en cualquier parte del país y ningún otro organismo estatal otorgará permisos o aprobaciones de construcción sin tal aprobación por parte del Instituto. La infracción de este mandato ocasionará la nulidad de cualquier permiso de construcción otorgado en contravención de esta prohibición teniéndose por legalmente inexistente la parcelación o el proyecto en su caso, con las consecuencias, en cuanto a terceros, que prevé el artículo 35 de la Ley de Planificación Urbana, Nº 4240 de 15 de noviembre de 1968." (El destacado no es del original).

Conforme con la norma supra transcrita, las obras y mejoras que realicen las Cooperativas estarán sujetas a la aprobación previa por parte del AyA.

Artículo 15- Información del sistema

Establece un deber para las Cooperativas Administradoras de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales de mantener actualizada la información sobre la infraestructura del sistema que administran, con base en levantamientos topográficos de forma digital, incluyendo las áreas necesarias para la protección de las nacientes y las zonas de recarga acuífera.

Este deber constituye parte de los objetivos y obligaciones que tendrán las Cooperativas para propiciar una gestión transparente del servicio público, de la mano con la responsabilidad ambiental en torno a la protección del recurso hídrico del cual se estará haciendo aprovechamiento. Aunado al hecho, que mantener actualizada la información garantizará la transparencia y rendición de cuentas que eventualmente las Cooperativas deban entregar a sus asociados, al A y A o bien a los usuarios del servicio.

Artículo 16- De las tarifas y financiamiento

El artículo indica que las Cooperativas Administradoras de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales deberán aplicar las tarifas autorizadas, según el modelo tarifario aprobado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Además, que en caso de que alguna Cooperativa requiera una tarifa especial para gestionar el servicio, podrán presentar esta solicitud a la ARESEP.
Asimismo, que la tarifa contendrá al menos los siguientes cánones: ambiental, regulador, de aprovechamiento y de vertidos.

El contenido de este artículo se relaciona estrechamente con el Artículo 5° de la iniciativa que refiere a los ingresos económicos con los cuáles contarán las Cooperativas Administradoras de Servicios de Acueductos y Alcantarillados

Comunales, formando parte de dichos recursos los dineros recaudados por concepto de las tarifas por la prestación del servicio.

En el inciso 1) se crea un canon ambiental, siendo el destino de los ingresos de este, la compra de terrenos, protección del recurso hídrico y de sus fuentes, así como de campañas ambientales de concientización. En el caso específico de la compra de terrenos, se sugiere aclarar si esos terrenos serán para la ampliación de las áreas de protección a las que se hace referencia en el Artículo 13 de la iniciativa.

Asimismo, se incluyen el canon regulador el cual será cobrado directamente por la ARESEP, pero en el último párrafo del inciso 2) se indica lo siguiente: "***el Instituto deberá llevar registros contables y presupuestarios en forma independiente para la gestión rectora",*** esta referencia no resulta clara, en el sentido que no se comprende si se está haciendo referencia al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ya que es a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos[32] a quien le corresponde regular y fiscalizar contable, financiera y técnicamente, a los prestadores de los servicios públicos.

El inciso 3) comprende el canon de aprovechamiento y de vertidos que se regirá y se cobrará conforme a las disposiciones legales del Ministerio de Ambiente y Energía. Vale hacer la aclaración que el canon por aprovechamiento y vertidos al que hace referencia el artículo, actualmente se regula en dos reglamentos distintos, el ***Reglamento del canon ambiental por vertidos***[33], Decreto Ejecutivo N° 42128 del 20 de diciembre del 2019 y el ***Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas***[34], Decreto Ejecutivo N° 32868 del 24 de agosto del 2005.

Artículo 17- Aumentos tarifarios por alzas en el costo de los servicios energéticos

La norma indica que a partir de la fecha en que entre en vigencia un alza en el costo de la electricidad o el combustible, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos dispondrá de un plazo máximo de treinta días naturales para ajustar automáticamente el pliego tarifario aplicable, de manera que en este se refleje el incremento en los costos de operación.

---

[32] Artículo 6.- Obligaciones de la Autoridad Reguladora
a) Corresponden a la Autoridad Reguladora las siguientes obligaciones:
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.
(…)

[33] Artículo 1 - Del objeto de regulación. El presente Reglamento tiene por objeto la regulación del canon por uso del recurso hídrico, para verter sustancias contaminantes que en adelante pasará a denominarse Canon Ambiental por Vertidos.

[34] Artículo 1º- El canon por aprovechamiento del agua debe utilizarse como instrumento económico para la regulación del aprovechamiento y administración del agua, que permita la disponibilidad hídrica para el abastecimiento confiable en el consumo humano y el desarrollo socio económico del país y además la generación de recursos económicos para financiar a largo plazo una gestión sostenible del recurso hídrico en Costa Rica.

Asimismo, que el ICE y demás proveedores de electricidad, podrán establecer a estas Cooperativas, la misma tarifa preferencial que cobran al AyA, para su sistema de bombeo y plantas potabilizadoras.

Respecto al aumento en las tarifas, independientemente del motivo que alegue el operador del servicio, en este caso las Cooperativas, esta solicitud de aumento tarifario deberá cumplir con los requisitos que al efecto determine la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, quien tiene la potestad de modificar, aprobar o rechazar esas peticiones.

Artículo 18- Distribución de excedentes

Indica que las Cooperativas Administradoras de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales reinvertirán sus excedentes producto de la gestión de los sistemas de acueductos y alcantarillados en sus comunidades, para la gestión, administración, operación, mantenimiento, desarrollo y mejoramiento del servicio público que se presta, así como en la protección del recurso hídrico.

El artículo se relaciona con lo indicado en el primer párrafo del Artículo 5 de la propuesta, en el cual se establece que los recursos de las Cooperativas como resultado de la prestación del servicio público, deberán reinvertirse en su totalidad en la gestión y mejoramiento del servicio; con lo cual lo que establece el artículo 18 bajo análisis resultaría acorde, en el sentido que este tipo de Cooperativas no tendría distribución de excedentes posterior a su ejercicio económico, sino que estos recursos tendrán un destino específico para propiciar la optimización y mejora en la calidad del servicio público que estas organizaciones brindarán.

Sin embargo, surge la duda, respecto a que sucederá en caso de que una Cooperativa determine que lo recaudado supera el monto requerido para la reinversión, que pasará con esos excedentes, si los mismos quedan en poder de la Cooperativa o cual será su destino concreto, este es un aspecto que se sugiere aclarar en la iniciativa.

Artículo 19- Liquidación o disolución

El artículo establece que, en caso de liquidación o disolución de una Cooperativa Administradora de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, los fondos y bienes que posea, y hayan sido adquiridos producto de la prestación del servicio público de acueductos y alcantarillados a las comunidades, serán traspasados al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), **cuando eso se requiera para salvaguardar y dar continuidad al servicio**.

La última frase del artículo pareciera condicionar el traspaso al AyA de los fondos y bienes de una cooperativa que sea liquidada o disuelta, lo cual no resulta oportuno, pues esos fondos y bienes son producto de la prestación de un servicio público delegado, y del aprovechamiento de un bien de dominio público como lo es el agua,

de manera que ese traspaso de bienes no podría quedar condicionado de ninguna forma, en tal sentido, se sugiere mejorar la redacción de la última frase del artículo, de manera que haya certeza de que en caso de liquidación o disolución de la organización cooperativa, los fondos y bienes que conformen su patrimonio deben ser trasladados al AyA con el propósito de garantizar que sigan siendo utilizados en la prestación de los servicios a la comunidad para la cual fueron adquiridos o construidos.

Artículo 20- Rescisión de la concesión de agua

El artículo menciona que el Minae podrá rescindir o cancelar las concesiones de agua a las Cooperativas Administradoras de Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales cuando no se garantice la prestación del servicio público en calidad, cantidad, continuidad y desarrollo eficiente, o bien por razones de conveniencia u oportunidad cuando la deficiencia en la prestación del servicio genere un problema de salud pública, previo cumplimiento del debido proceso.

Asimismo, que el AyA podrá solicitar al Minae la rescisión o cancelación de las concesiones de agua otorgadas a las Cooperativas, fundamentado en las mismas razones del párrafo primero.

Además, que por resolución razonada el AyA podrá asumir la gestión directa de los sistemas administrados por Cooperativas, de manera provisional o temporal cuando medien situaciones de emergencia, necesidad o interés público.

El contenido del artículo resulta conforme, en razón que la Administración Pública tiene la potestad de rescindir una concesión fundamentando su decisión en razones de interés público, por tal motivo si el aprovechamiento del bien de dominio público concesionado no está cumpliendo con la satisfacción del interés de la colectividad para el cual fue otorgado, el beneficio dado al concesionario podrá ser rescindido, previo cumplimiento del debido proceso.

Artículo 21- Transformación de las Asociaciones de Acueductos y Alcantarillados (Asadas)

El artículo indica que una o varias ASADAS, que, a la entrada en vigencia de esta propuesta de ley, tengan contrato de delegación suscrito con el AyA y operen como prestatarias del servicio, podrán transformarse en una Cooperativa conforme con las regulaciones de esta iniciativa de ley, y el AyA delegará en la cooperativa la gestión y operación de los acueductos y alcantarillados respectivos.

Si bien la decisión en torno a la transformación de la naturaleza jurídica de una o varias Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales, constituidas al amparo de la Ley de Asociaciones, en una Cooperativa Administradora de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales, corresponderá a la Asamblea General Extraordinaria[35] de cada organización, es de

[35] Reglamento a la Ley de Asociaciones: Artículo 8º-Corresponde a la asamblea general extraordinaria:
(…)

relevancia aclarar que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados podrá determinar la conveniencia y oportunidad de esta fusión o transformación, con base en la calidad y necesidad del servicio público que se está prestando, así se desprende del inciso m) del artículo 37 del Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales, **Decreto Ejecutivo N° 42582, del 11 de agosto del 2020**, el cual indica expresamente que

> "*Artículo 37. Obligaciones y derechos de AyA. El AyA está obligado a intervenir en todos los aspectos relacionados con la prestación de los servicios brindados por las ASADAS. Para tales efectos, le corresponde atender las siguientes funciones:*
> *(…)*
> *m. Asumir, integrar o fusionar ASADAS: El AyA podrá ordenar que se asuman, se integren o se fusionen ASADAS por motivos de oportunidad, funcionamiento irregular de mérito y conveniencia en la prestación de los servicios públicos. Para tales efectos deberán seguirse los procedimientos establecidos por este Reglamento."*

Conforme con lo anterior, la transformación a la que alude el artículo bajo comentario deberá contar con el criterio favorable por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, que finalmente es el ente rector en la prestación del servicio público de acueductos y alcantarillados y quien debe velar por la correcta prestación y satisfacción del interés público en relación dicho servicio.

Como un aspecto de técnica legislativa, el nombre correcto de las ASADAS es Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales, el cual aparece incompleto en el título y el contenido del artículo.

Artículo 22- Reformas a otras leyes

El artículo propone adicionar un nuevo inciso l) al Artículo 6 y reformar el párrafo primero del Artículo 23, ambos de la Ley de Asociaciones Cooperativas.

El inciso que se pretende adicionar al Artículo 6, indica expresamente:

> "***Artículo 6- Las asociaciones cooperativas disfrutarán de los siguientes privilegios:***
> ***[…]***
> ***l) Derecho a prestar los servicios de acueductos y alcantarillados de los acueductos y alcantarillados para la administración, construcción, operación, mantenimiento y desarrollo de sistemas de acueductos, alcantarillados, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, únicamente cuando dichas cooperativas sean constituidas con este fin, en los términos establecidos en el inciso g) del artículo 2 de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), N.º 2726, de 14 de abril de 1961, y sus reformas***."

El inciso que se pretende adicionar tiene como propósito entrelazar la presente propuesta de ley, con la Ley de Asociaciones Cooperativas, en el sentido de que en aquella ley quede de manera expresa la habilitación legal para que nuevas

e) Aprobar la transformación o integración de la asociación en otra entidad.
(…)

cooperativas tengan como único propósito la administración y prestación del servicio público de acueductos y alcantarillados; si bien pareciera que existe un tipo de contradicción, en el tanto la Ley de Asociaciones Cooperativas establece en su artículo 4 la prohibición a toda asociación cooperativa para realizar cualquier actividad que no se concrete al fomento de los intereses económicos, sociales y culturales de sus asociados, y en su artículo 23 que las cooperativas de servicios tienen por finalidad la prestación de éstos, para satisfacer las necesidades específicas de sus asociados; lo cierto es que también se les habilita para llenar necesidades de asistencia y previsión social, incluyendo para ello servicios públicos tales como los eléctricos, de manera que la habilitación legal para que se constituyan nuevas asociaciones cooperativas cuyo único propósito sean la prestación de un servicio público esencial como el agua potable y saneamiento de aguas residuales, resulta viable, en el tanto estas asociaciones cooperativas se sujeten de manera estricta a las disposiciones legales que implican variaciones respecto a su ejercicio habitual, tales como la no distribución de excedentes a sus asociados. Aunado al hecho, que la prestación del servicio público de acueductos y alcantarillados queda sujeto a la delegación o no de este servicio público por parte de la institución rectora que es el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

En el caso de la reforma al párrafo primero del Artículo 23, se adjunta el siguiente cuadro comparativo para una mejor comprensión de los cambios que se plantea introducir:

Texto Vigente del párrafo primero del Artículo 23 de la Ley N°4179	**Reforma propuesta**
Artículo 23.-Las cooperativas de servicios tienen por finalidad la prestación de éstos, para satisfacer las necesidades específicas de sus asociados. Podrán llenar necesidades de asistencia y previsión social, tales como: asistencia médica o farmacéutica, de hospitalización, de restaurante, de educación, de recreación, de auxilio o pensión por vejez, de mutualidad, de seguros, de protección contra el desempleo o los accidentes, de gastos de sepelio. También podrán prestar servicios en el campo de la agricultura, la ganadería y la industria, tales como servicios eléctricos y telefónicos, transporte, inseminación artificial, mecanización agrícola, irrigación y suministro de combustible. Asimismo, para prestar otros servicios, podrán realizar cualquier otra actividad compatible con la doctrina y la finalidad del sistema cooperativo. […].	Artículo 23- Las cooperativas de servicios tienen por finalidad la prestación de estos para satisfacer necesidades específicas de sus asociados. Podrán llenar necesidades de asistencia y previsión social, tales como: asistencia médica o farmacéutica, de hospitalización, de restaurante, de educación, de recreación, de auxilio o pensiones para la vejez, de mutualidad, de seguros, de protección contra el desempleo o accidente, de gastos de sepelio, o necesidades dentro del campo de la agricultura, la ganadería y la industria, tales como servicios eléctricos, telefónicos, **de acueductos y alcantarillados para la administración, construcción, operación, mantenimiento y desarrollo de sistemas de acueductos, alcantarillados, saneamiento y tratamiento de aguas residuales**, transporte, inseminación artificial, mecanización agrícola, irrigación y suministro de combustible. Asimismo, podrán satisfacer cualquier otra necesidad compatible con la doctrina y finalidad del sistema cooperativo. **Las cooperativas**

	constituidas para la prestación del servicio de acueductos y alcantarillados tendrán como su único fin la prestación de dicho servicio. […].

En el mismo sentido que la reforma anterior, la adición al artículo 23, pretende habilitar de forma expresa a las cooperativas de servicios, a brindar también los servicios de acueductos y alcantarillados, definiendo que este tipo específico de cooperativa de servicio, tendrá como único fin la prestación del citado servicio público, de manera que en este caso en particular, dichas cooperativas de servicios, deben ser constituidas con la finalidad única de satisfacer este servicio público esencial y universal, siendo que no podrán limitarse únicamente a brindarlo a sus asociados sino que tendrán el deber legal de ofrecerlo a la generalidad de la comunidad en la cual se constituya la organización cooperativa y se requiera de este servicio esencial para el desarrollo de sus habitantes, y en estricto apego a los principios que rigen la prestación de los servicios públicos esenciales delegados o concesionados.

Como un aspecto de forma, el nombre correcto de la Ley N° 4179, es Ley de Asociaciones Cooperativas, por lo que la frase "*y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo*" debe suprimirse.

Finalmente, la propuesta establece, que, en caso de ser aprobada, la misma regiría a partir de su publicación, pero no contiene una norma de fondo que habilite el desarrollo reglamentario de la ley, ni determine tiempo previsto para su emisión. Lo indicado resulta relevante pues la propuesta contiene aspectos técnicos que necesariamente deben ser desarrollados mediante la vía reglamentaria, tanto así que se alude dicho reglamento en los incisos h) del Artículo 3, así como en el b) y el inciso i) del Artículo 4.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La iniciativa de ley cuyo propósito consiste en la habilitación legal a nuevas Asociaciones Cooperativas de Servicios, para gestionar y operar el servicio público de acueductos y alcantarillados, presenta inconsistencias que necesariamente requieren ser rectificadas para su viabilidad jurídica.

En el análisis de fondo de las normas que integran la propuesta de ley, se hizo referencia a los vicios de legalidad que presentan los Artículos 9 y 10, así como inconsistencias en los artículos 8, 18 y 22, que ameritan ser revisadas y corregidas, para efectos de que de la propuesta alcance la seguridad y certeza jurídicas necesarias para su integración al ordenamiento jurídico.

Se reitera, además, que la propuesta estaría habilitando la creación o constitución de un nuevo tipo de Cooperativa de Servicio, cuyo único fin se restringe a la prestación de un servicio público esencial, por lo cual las asociaciones cooperativas constituidas a la fecha no podrían operar y gestionar como tal este servicio, el cual además resultaría incompatible con la naturaleza jurídica de las cooperativas actualmente constituidas.

En razón de lo anterior, al constituirse para brindar un servicio público por delegación, haciendo aprovechamiento de un bien de dominio público dado en concesión, estas cooperativas quedarían sujetas a la fiscalización de por arte de 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 debe quedar claramente asentado y delimitado en la propuesta de ley.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

Se sugiere adecuar tanto el título del Proyecto como el artículo 1 para que muestren de manera clara y con la debida certeza jurídica su contenido.

- **En ese sentido se sugiere que el título del Proyecto indique:**

"CREACIÓN DE UNA NUEVA CLASE DE COOPERATIVAS, DENOMINADAS COOPERATIVAS ADMINISTRADORAS DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES, PARA LA GESTIÓN Y OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTOS, ALCANTARILLADOS, SANEAMIENTO Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES".

- **En cuanto al artículo 1 se sugiere que el primer párrafo indique:**

"ARTÍCULO 1- Se crean las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales y se autoriza su funcionamiento conforme lo establecido en esta ley. En lo que corresponda debe observarse la Ley N°2726, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, la Ley N°7393, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), del 09 de agosto de 1996 y demás normativa que regula materia".

- **Se sugiere adicionar un artículo al presente proyecto que indique:**

"Para la constitución de las nuevas Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, se aplicarán en lo que corresponda las normas de la Ley Ley N°4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, del 22 de agosto de 1968".

- **Aplicación de lenguaje inclusivo:**

Se sugiere que la redacción de la parte dispositiva de la iniciativa de ley se adecúe al lenguaje inclusivo, empleando para ello palabras que incluyan a la generalidad de las personas que se podrían asociar a las Cooperativas, así como a las personas usuarias del servicio público de acueductos y alcantarillados, evitando hacer uso de términos como "asociados" o "usuarios", y en su lugar utilizar composiciones gramaticales inclusivas, tales como "asociados y asociadas" o "personas usuarias".

Los demás aspectos relativos a técnica legislativa fueron incluidos en el análisis de fondo de los artículos que conforman la iniciativa.

VII. PROCEDIMIENTO

7.1 Votación

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 119 y de la Constitución Política, este proyecto requiere, para su aprobación una votación equivalente mayoría absoluta de votos presentes.

7.2 Delegación

El Proyecto de Ley **no puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena**, por encontrarse dentro de los supuestos de excepción establecidos en el párrafo tercero del artículo 124[36] y el artículo 121, inciso 14) constitucionales.

7.3 Consultas

Obligatorias

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)
- Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)

[36]Artículo 124.- (…)
No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, **a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes**, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.

VIII. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.

Leyes

- Ley N°4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, del 22 de agosto de 1968.
- 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°7495, Ley de Expropiaciones, del 03 de mayo de 1995.
- Ley N°6227, Ley General de la Administración Pública, del 02 de mayo de 1978.
- Ley N°7393, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), del 09 de agosto de 1996.
- Ley N°7575, Ley Forestal, del 13 de febrero de 1996.
- Ley N°218, Ley de Asociaciones, del 08 de agosto de 1939.

Reglamentos

- Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales, Decreto Ejecutivo N° 42582, del 11 de agosto del 2020.
- Reglamento a la Ley de Asociaciones, Decreto Ejecutivo N° 29496 del 17 de abril de 2001.

Pronunciamientos Administrativos

- Procuraduría General de la República, Dictamen N° 379 del 20 de octubre del 2008.
- Procuraduría General de la República, Dictamen N° 064 del 26 de febrero del 2020.

• Jurisprudencia Constitucional

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 06315 – 2003, de las catorce horas con siete minutos del tres de junio del dos mil tres.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°17397, de las doce y cincuenta y cuatro horas del once de septiembre de dos mil diecinueve.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°03090 – 2013, de las dieciséis horas y diez minutos del seis de marzo del dos mil trece.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°015965, de las nueve horas veinte minutos del 28 de setiembre del 2018.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°16020, de las nueve horas treinta minutos del 25 de noviembre de 2011.

Proyectos Similares en la Corriente Legislativa[37]

[37]Antecedentes recopilados por Tonatiuh Solano Herrera, Asesor Parlamentario del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, Supervisado por Lilliana Cisneros Quesada, Jefa de AIGD.

- Expediente N°19.441 Ley de autorización a las Cooperativas Administradoras de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados Comunales, la gestión y operación de los sistemas de acueductos, alcantarillados, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, expediente archivado en fecha 20 de diciembre del año 2018, por vencimiento del plazo cuatrienal.

Páginas Web Consultadas

- https://www.ohchr.org/es
- https://dpej.rae.es/lema/accesibilidad-universal

Elaborado por: aqa
Supervisado por crch
/*lsch//16-10-2023
c. archivo// 23.188IJU