



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 N.º 23.188.

(Acuerdo firme de la sesión N.º 6702, artículo 9, del 25 de mayo de 2023)

El Consejo Universitario, CONSIDERANDO QUE:

1. De conformidad con el artículo 88 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, la Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa consultó a la Universidad de Costa Rica el texto base del Proyecto de Ley denominado *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 N.º 23.188 (AL-DCLEAMB-0220-2022, del 30 de setiembre de 2022 y R-6509-2022, del 3 de octubre de 2022).
2. En la exposición de motivos de la iniciativa de ley N.º 23.188 se argumenta ese proyecto propone un marco legal para que las cooperativas, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) puedan realizar convenios para la administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de acueductos o alcantarillados comunales, así como brindar asesoría, tanto técnica como legal, financiera, organizativa y cualquier otra necesaria para la correcta gestión de los sistemas. Lo anterior en función de la naturaleza jurídica del sector cooperativo y el éxito alcanzado durante la gestión de otros servicios públicos (Texto base, págs. 2-3).
3. La iniciativa de ley N.º 23.188 fue analizada por la Oficina Jurídica, la Facultad de Derecho, la Facultad de Ciencias Sociales y la Sede de Occidente (Dictamen OJ-1005-2022, del 19 de octubre de 2022; FD-2584-2022, del 21 de noviembre de 2022; FCS-643-2022, del 16 de noviembre de 2022; y SO-D-2010-2022, del 15 de noviembre de 2022; respectivamente).
4. Las instancias universitarias consultadas señalaron, entre otros, lo siguiente:
 - 4.1 La iniciativa de ley en estudio no tiene incidencia negativa en los diversos ámbitos de acción de la autonomía universitaria (Dictamen OJ-1005-2022, del 19 de octubre de 2022).



- 4.2 Las cooperativas son entidades de economía social solidaria, con valores y modos de operación que implican una distribución social de recursos y beneficios no únicamente asociados al lucro. Lo anterior facilita un ciclo virtuoso entre economía social y prestación de servicios y manejo de recursos de uso común, en un ámbito tan vital para el ser humano y las comunidades, como los recursos hídricos.
- 4.3 El sector cooperativo cuenta con experiencia en la gestión de servicios de interés público, a la vez que tiene el respaldo de organismos como Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) y el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (Cenecoop), que pueden brindar a las cooperativas comunales recursos de fomento, asesoramiento técnico, capacitación y otros, para emprender de forma exitosa el ejercicio de las labores relacionadas con los servicios de acueductos y alcantarillado.
- 4.4. Es pertinente considerar que el permitir al sector cooperativo incursionar en la gestión del recurso hídrico y saneamiento tendrá implicaciones para las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (Asadas). Estas organizaciones comunales, a pesar de las limitaciones administrativas, técnicas o presupuestarias han brindado esos servicios a la población rural, fomentando capacidades auto-organizativas y contribuyendo con el desarrollo socioeconómico local, la gestión de recursos medioambientales, la participación ciudadana activa, creación de nuevas formas organizativas, y a potenciar esfuerzos conjuntos en la búsqueda de alternativas de solución a las problemáticas y necesidades comunitarias.
5. En el año 2015, el Consejo Universitario había recomendado que no se aprobara el Proyecto de Ley N.º 19.441¹, el cual, guarda similitudes con la iniciativa de ley en estudio. Con fundamento en que el acceso al agua potable es un derecho humano, y que esta es un bien de dominio público, dicho Órgano manifestó preocupación por la forma en que se otorgaba la administración al sector cooperativo, pues *si bien es cierto las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas, no de capitales, y han contribuido decididamente en el desarrollo económico-social del país, no por ello dejan de ser entidades de carácter privado, y como tales se ven obligadas por ley a*

1 En aquella oportunidad el texto base del proyecto consultado lo denominaba: *Autorización a las cooperativas para administrar sistemas de acueductos y alcantarillados*, aunque durante el trámite legislativo se modificó a *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 19.441.



hacer una distribución de utilidades o excedentes entre sus afiliados (sesión N.º 5629, del 8 de octubre de 2015).

6. El pasado 5 de junio de 2020, mediante la Ley N.º 9849, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica adicionó al artículo 50 de la *Constitución Política de la República de Costa Rica*, que *toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida*, esta acción, a nivel constitucional, debe instrumentalizarse en la legislación, pues guarda consonancia con el cumplimiento del *Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 6*, el cual, insta a los Estados a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para toda la población.
7. El sector cooperativo es un importante gestor de desarrollo en el país, contribuyendo con la creación de fuentes de empleo, el empoderamiento de las personas asociadas, la promoción de la sostenibilidad ambiental, el acceso a servicios básicos de calidad, la potenciación de habilidades y fomento de la solidaridad y la cooperación mutua entre las personas. Estas contribuciones potencian las capacidades asociativas de las comunidades y podrían mejorar la calidad de vida en cada territorio, empero, es indispensable garantizar el derecho al acceso al agua que tienen las personas, lo cual, trasciende el beneficio de las personas asociadas a la cooperativa.

ACUERDA

Comunicar a la Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa que la Universidad de Costa Rica recomienda **no aprobar** el texto base del Proyecto de Ley denominado *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 N.º 23.188, **hasta tanto** se incorporen las observaciones siguientes:

a) Observación general:

Si bien el proyecto a primera vista parece provechoso, al pretender la creación y habilitación de cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales, surgen algunas inquietudes debido a que esta, no es una propuesta novedosa, sino un segundo intento de incorporar un nuevo tipo de prestatario de servicios de acueducto y alcantarillado, mediante la figura de la cooperativa, pero, aún persisten temas que merecen ser precisados, tal y como se analizará en las observaciones al articulado.



Durante la discusión legislativa anterior, la Universidad de Costa Rica (UCR), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), la Universidad Nacional (UNA), el Ministerio del Ambiente y Energía (Minae) e inclusive varias Asadas se habían pronunciado en contra de una propuesta previa (Expediente N.º 19441) por diferentes motivos². En lo que interesa, estas entidades llamaban la atención sobre los problemas de gobernabilidad y del acceso universal al agua que podrían presentarse, pues, en lugar de fortalecer la figura asociativa ya existente (Asadas), se incorpora otro tipo de organización que, aunque posea características organizativas y fines análogos, estas no son del todo homologables con las primeras.

Por otra parte, es interesante determinar que, previamente, a lo que dispondría la futura ley, varias cooperativas ya han participado en la prestación de servicios de agua comunales, tal y como se evidencia en el *Listado de contacto de entes operadores publicables del AyA*³ (actualizado al 25/11/2020). En esa lista aparecen, en forma de Asada, tres operadores con nombre de cooperativas (Cooperativa H2O S.A., Cooperosales de San Nicolás de Cartago y Coopesilencio y San Cristobal de Savegre) y, expresamente, como forma de cooperativa, resalta el caso de Cooperenacer, en San Carlos de Alajuela. Aunque, en la actualidad ninguna aparece en el listado de operadores del AyA⁴, se sugiere analizar a la comisión legislativa indagar sobre las razones administrativas o legales enfrentadas para excluirles de la lista.

b) Observaciones al articulado:

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

En este artículo, la legislación lo que haría es habilitar la posibilidad de que las cooperativas puedan gestionar los servicios de acueductos y alcantarillados comunales, y no autorizarla, pues en sentido técnico jurídico, la autorización es un acto administrativo, mediante, el cual, el ordenamiento jurídico remueve un obstáculo legal para el ejercicio de una conducta no prohibida por este, previo, al cumplimiento de los requisitos correspondientes y sujeta a una fiscalización ulterior. En razón de lo mencionado, se recomienda modificar el texto del artículo, de manera que se lea:

ARTÍCULO 1- Habilitación a las cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales.

2 Véase el Dictamen afirmativo unánime, del 5 de julio de 2017, en el enlace:

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

3 Véase el enlace: <https://aya.go.cr/ASADAS/gestionObras/Contactos%20de%20ASADAS%20al%2025-11-2020.pdf>

4 Véase el enlace: <https://www.aya.go.cr/ASADAS/Documents/Contactos%20de%20operadores%20al%2012%20de%20enero%202023.pdf>



Mediante esta ley se **habilita** a las cooperativas administradoras de los servicios de acueductos y alcantarillados comunales para la administración, construcción, operación, mantenimiento y desarrollo de sistemas de acueductos, alcantarillados, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, en razón de lo cual estas organizaciones sociales deberán conservar y aprovechar racionalmente las aguas necesarias para el suministro a los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales que operen (...).

En este mismo artículo se establece como limitante para este tipo de cooperativas que, su único fin y objeto será la prestación del servicio público de suministro de agua, mediante la figura de la concesión. Es decir, no pueden las cooperativas realizar ninguna otra actividad económica más que la descrita, pero, esta limitación no deja de preocupar en relación con el principio de universalidad asociado al derecho de acceso al agua, en el tanto, las cooperativas se constituyen para beneficio exclusivo de las personas asociadas.

Al respecto de lo anterior, cabe señalar que podría existir una contradicción entre lo regulado en el artículo 3 inciso e) y el párrafo segundo de este artículo 1, en el tanto, el artículo 1 restringe tajantemente el objeto de este tipo de cooperativas, mientras que por otro, en el artículo 3, inciso e), se señala que uno de sus objetivos es *realizar todas aquellas actividades económicas en plena armonía con sus objetivos*, los cuales están plasmados en la *Ley de Asociaciones Cooperativas* (Ley N.º 4.179).

De igual manera, resulta oportuno que se aclare que este proyecto de ley no sea utilizado, como una forma de reemplazo o erradicación de las Asadas comunitarias, ya que este capital social, de base en las comunidades rurales, es una experiencia organizativa importante en prestación de servicios comunitarios, y bajo la figura asociativa muchos vecinos participan de la autogestión, siendo a la vez personas usuarias del servicio y asociadas. Si bien el proyecto de Ley abre la posibilidad de que las Asadas se conviertan en cooperativas, eso no es un asunto mecánico, cambiar de una forma organizativa en otra tendría sus complejidades, ya que se pasa a un sector organizativamente más fuerte, de mayores recursos, sujeto a la libre competencia, mientras que, por el otro tenemos pequeñas asadas comunales autogestionadas.

Esos aspectos desde una perspectiva política y no meramente económica deben sopesarse por parte de las personas legisladoras. La Asadas, a pesar de las limitaciones y debilidades conocidas, tienen una función importante y un enraizamiento cultural en lo comunitario. Las Asadas son un *locus* comunitario de aprendizaje para la participación en la esfera de lo público y del bien común, más



allá de las limitaciones administrativas, técnicas y financieras que experimentan. Más bien sería recomendable que las Asadas puedan obtener un mayor acompañamiento técnico por parte del AyA.

Artículo 2. Interés público

El artículo establece una declaratoria de interés público respecto de la constitución y funcionamiento de las cooperativas de los servicios descritos. Es menester alizar esta declaratoria que quizás sea redundante, por cuanto ya existe una declaración en ese sentido, en el artículo 1 de la *Ley de Asociaciones Cooperativas* (Ley N.º 4179). El mencionado artículo ya señala: *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.*

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

El **inciso g)** genera algunas dudas que sería oportuno disipar. Es evidente que la potestad expropiatoria, es una potestad de imperio reservada a la Ley, de manera formal, pero, subjetivamente, solo podría ser ejercida por la Administración Pública, en los términos del artículo primero de la *Ley General de la Administración Pública*, con lo cual una cooperativa, dada su particular naturaleza, no participa de esta categoría. Con ello, cuando en el proyecto de ley se dice *gestionar antes las autoridades competentes las expropiaciones* no queda del todo claro quién ejercería esa potestad expropiatoria.

La recomendación sería precisar la redacción a efectos de que se entienda que las cooperativas en cuestión limitarían su participación, en la materia expropiatoria, al hacer la solicitud ante las autoridades competentes, estas iniciarán los procedimientos expropiatorios, si lo consideran procedente, de conformidad con el régimen jurídico aplicable.

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

En este artículo, **el inciso a)**, si bien es claro que la participación ciudadana es fundamental en cualquier proceso de incidencia socioeconómica y socioambiental, lo cierto del caso es que las leyes deben regular conductas realizables, por lo que no se comprende de qué manera la ciudadanía participaría en la construcción, administración, mantenimiento y demás operaciones técnicas en el suministro del recurso hídrico.



Por ello, habría que repensar el alcance de ese inciso, a efectos de no promulgar normas legales que resulten irrealizables o improcedentes, toda vez que la participación ciudadana, necesaria, como en efecto lo es, debería estar circunscrita a actividades que sean realizables material y jurídicamente por parte de la población en general.

Por otra parte, el **inciso b)** resulta cuestionable, en el tanto, la autorización administrativa está, igualmente, reservada a órganos y entes de la Administración Pública, con lo cual, en el tanto, una cooperativa, aun considerando su especial naturaleza, debería ser ajena a la actividad administrativa de autorización. Una norma como la planteada no resulta acorde con el ordenamiento jurídico-administrativo, en los términos de los artículos 1.1, 3 y 9 de la *Ley General de la Administración Pública*.

Al respecto, se recomienda omitir el inciso b), ya que las cooperativas, en razón de su naturaleza jurídica, son ajenas a la actividad administrativa de autorización, en particular cuando están en juego bienes y servicios públicos.

Artículo 5. Recursos económicos

Este artículo establece una suerte de limitación a la actividad económica de las cooperativas, en el sentido de que deberá reinvertirse la totalidad en la gestión y mejoramiento del servicio público, esto, es una importante previsión que garantiza la calidad y podría, eventualmente, prevenir la fuga de recursos.

Sin embargo, resulta llamativo, pues las cooperativas funcionan bajo un sistema de ahorros o excedentes, en los términos del artículo 78⁵ y siguientes de la *Ley de Asociaciones Cooperativas* (Ley N.º 4179), con lo cual las ganancias se redistribuyen entre sus miembros. Se entiende, entonces, que la persona legisladora propone que en este caso no habría ganancias para distribuir entre las personas miembros, con lo cual se hace dudoso el interés de estas en constituir una cooperativa y prestar el servicio en cuestión. En este sentido, también cabe la regulación en el artículo 18 sobre los excedentes. Este es uno de los aspectos esenciales que diferenciaría la gestión por parte de las Asadas con respecto a la de una empresa cooperativa.

La recomendación es determinar la compatibilidad de los artículos 5 y 18 con el sistema de excedentes y ahorros propio de las cooperativas.

5 El capítulo VII sobre saldos y excedentes, de la Ley N.º 4179, establece en el artículo 78 lo siguiente:

Artículo 78.- Para los efectos legales y de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3º, se estimará que las cooperativas no tienen utilidades. Los saldos a favor que arroja la liquidación del ejercicio económico correspondiente, son ahorros o excedentes que pertenecen a sus miembros, producidos por la gestión económica de la asociación, y por ello no se pagará el Impuesto sobre la Renta.



Por otra parte, es conveniente garantizar que la versátil figura de cooperativa no sirva para abrir un portillo a la privatización del agua, ya que, si bien de primera entrada la cooperativa no tiene afán de lucro, sus asociados podrían sí tenerlo y utilizar la forma cooperativa para efectuar acciones comerciales relacionadas directa e indirectamente a la comercialización de agua en diversas formas. Lo anterior, implicaría una contradicción con la legislación vigente y especialmente con la figura de Asada, dado que esta figura no considera en ningún sentido el afán de lucro en las actividades de administración, operación, mantenimiento e inversión del recurso hídrico a su cargo; sino que en su lugar esta debe priorizar en el uso de agua para consumo humano conforme la disponibilidad de recursos hídricos y de infraestructura disponibles.

Artículo 9. Asignación de caudales

Es pertinente analizar el plazo previsto para que la *Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae)* se pronuncie acerca de la concesión de agua y el registro de caudales. Al respecto se nota que resulta una práctica reiterada establecer plazos ordenatorios, cuya inobservancia no tiene consecuencia alguna, salvo en tratándose de eventuales responsabilidades disciplinarias.

A su vez, cabría cuestionarse si el plazo es técnicamente viable desde la perspectiva del *Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)*. Recuérdese que la jurisprudencia constitucional y de legalidad han sido claras en que el silencio positivo no resulta de aplicación en materia ambiental. Por su parte, la imposición legal de una improcedencia de la caducidad resulta cuestionable, por cuanto el servicio público se debe prestar en condiciones de igualdad: ¿las demás concesionarias gozarían del mismo beneficio?

Es menester revisar si la improcedencia de la caducidad de la concesión se ajusta al principio de igualdad en materia de concesiones de servicio público.

Artículo 15. Información del sistema

Cabe recomendar que la información sobre la infraestructura del sistema administrado se comunique directamente al *Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)*, a efectos de realizar la fiscalización correspondiente.

Artículo 19. Liquidación o disolución



En este artículo sería oportuno aclarar si la intención de quienes legislan es que el traspaso, en caso o disolución, sea oneroso o a título gratuito, ya que no se encuentra especificado explícitamente en el texto.

Artículo 21. Transformación de las Asociaciones de Acueductos Comunales (Asadas)

Este proyecto de ley abre la posibilidad de que las Asadas se transformen en Cooperativas, lo cual podría ser altamente positivo en términos de captación de recursos económicos y fortalecimiento administrativo. En estudios realizados por investigadores de la Sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica, en los cantones de la Región de Occidente, se ha logrado evidenciar que los sistemas comunales, conocidos con el nombre de Asadas, no solamente constituyen la mayoría de los entes operadores y administradores del recurso hídrico de la región, sino que también abastecen con “agua potable” al 53% de la población, lo que equivale, aproximadamente, a unos 190.000 habitantes de estos cantones en la actualidad.

Sin embargo, estos acueductos comunales presentan diversas problemáticas en cuanto a la calidad de agua que brindan a sus abonados, la protección de manantiales y zonas de recarga acuífera, y en general muestran debilidades en la administración adecuada del recurso que administran. Muchos de estos problemas se derivan de la debilidad económica y estructural que presentan las Asadas, en comparación con los otros entes operadores de acueductos en la región, a saber, el AyA o las Municipalidades.

En todo caso el proyecto de ley debería agregar algún párrafo, artículo o transitorio que trate de este asunto, y que aquellas Asadas que lo consideren oportuno y viable –mediante un proceso deliberativo– se gestione la transformación a cooperativa, estableciendo un proceso de transición y de capacitación integral. Es decir, debe establecerse las entidades que brinden apoyo legal, técnico, y administrativo suficiente para adoptar esa decisión.

La Universidad de Costa Rica queda a disposición de colaborar con el criterio de personas expertas para aportar en este proyecto de ley.

ACUERDO FIRME.