

CRITERIO JURIDICO
LA NATURALEZA Y COMPETENCIAS DE LAS FEDERACIONES DE
ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE LOS SISTEMAS DE
ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO SANITARIO (ASADAS).

I. DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN: ASOCIACIONES Y FEDERACIONES.

El artículo 25 de la Constitución Política reconoce a todo ser humano el derecho fundamental de asociación: *“Los habitantes de la República tienen derecho a asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.”* En igual sentido, lo reconocen los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Convención lo recoge en el artículo 16 del siguiente modo: *“1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas u de la policía.”* (Art. 16 CADH). La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre lo recoge en el artículo XXII: *“Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico,*

religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.” Y finalmente, la declaración Universal en el artículo 20: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.”

De lo anterior, queda claro que: 1) el derecho fundamental de asociación encuentra reconocimiento tanto en el Derecho Interno (Constitucional y legal) como en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, vinculante en Costa Rica (Art. 48 CP). 2) El Ordenamiento interno e internacional reconocen el derecho y establecen los títulos jurídicos que habilitan al legislador a limitar o restringir el ejercicio del derecho, especialmente, para armonizarlos con el ejercicio de derechos de igual rango de los demás en el marco de una sociedad democrática.

A todo derecho fundamental se le reconoce un contenido esencial o zona reservada a la Constitución, protegida incluso del legislador ordinario. A esa área del Derecho se le llama contenido esencial. La Sala Constitucional ha reconocido como contenido esencial del derecho de asociación, en primer lugar, la libertad de asociarse y permanecer en ellas, así como la facultad de desasociarse: *“el contenido esencial del derecho de asociación que desarrolla el artículo 25 constitucional le reconoce a toda persona una protección fundamental en la doble vía como tal derecho se puede manifestar, sea mediante la llamada libertad positiva de fundar y participar en asociaciones o de adherirse y pertenecer a ellas, así como en el ejercicio negativo de la libertad, en virtud del cual no es posible obligar a ninguna persona a formar parte de asociaciones ni a permanecer en ellas.”* Sentencia de la Sala Constitucional 5483-95. Este contenido, podríamos llamarlo, la cara individual del derecho constitucional de asociación.

Sin embargo, a la par de esa faz individual, también hay una faz colectiva, que la doctrina y la jurisprudencia han reconocido: Así BIDART CAMPOS, expresa que las asociaciones como organizaciones titularizan la libertad de asociación y este aspecto colectivo del derecho de asociación supone:

“En suma, la libertad jurídica de las asociaciones, que titularizan como sujeto activo dicha libertad, se compone: a) de un status jurídico que implica reconocerles cierta capacidad de derecho (sea como persona jurídicas, como sujetos de derecho, o como meras asociaciones); b) de un poder de disposición para realizar actos jurídicamente relevantes dentro del fin propio de la asociación; c) de un área de libertad inofensiva para regir con autonomía la órbita propia de la asociación; d) del principio de que lo que no les está prohibido dentro del fin propio, les esté permitido a tenor de la “regla de especialidad.” (BIDART CAMPOS German; Tratado de Derecho Constitucional Argentino; Tomo I. El Derecho Constitucional de la libertad; EDIAR, Buenos Aires, p. 438). El destacado no es del original.

En este sentido la Sala Constitucional ha expresado: *“...c) que tenga carácter colectivo, en razón de la pluralidad de miembros que componen la asociación; d) que tenga permanencia, por ser una organización estable y por la existencia de un vínculo permanente entre sus miembros; y e) que la estructura interna y el funcionamiento de la asociación estén, permanentemente fundamentados en la promoción democrática de sus miembros.”* (Sentencia de la Sala Constitucional Nº 5483-95).

Como se observa de la doctrina y jurisprudencia citadas, se desprende una cara individual y otra colectiva del derecho fundamental de asociación. Así pues, forma parte del contenido esencial del derecho fundamental de asociación:

1. **Faz individual** (tiende a proteger la autodeterminación o autonomía individual en relación con la asociación con otras personas y frente a injerencias del Poder).

- a) la libertad de asociarse o la libertad de participar en la formación de una asociación. Esto es que la asociación debe surgir como una manifestación libre de la voluntad de la persona humana.
- b) La libertad de ingresar a una asociación ya existente
- c) La libertad de no ingresar a una asociación determinada o a ninguna
- d) La libertad de dejar de pertenecer a una asociación a la que se encuentra asociado.

En virtud de lo anterior entendemos que hay un aspecto positivo y otro negativo en la faz individual del derecho. Las dos primeras facultades forman parte del contenido positivo y las últimos dos del negativo del derecho de asociación.

2. **Faz colectiva** (tiende a proteger la libertad de coordinación y actuación de los asociados para la consecución de sus fines, frente al Estado, frente a terceros y frente a la propia organización).
- a) La formación de la asociación misma, como manifestación coincidente de una pluralidad de voluntades individuales libres. La asociación implica un acuerdo de voluntades en pro de uno o varios fines comunes que es el elemento aglutinador. De aquí se desprende la igualdad en derechos y obligaciones. El derecho de asociación es a la vez que individual una libertad colectiva.
 - b) El derecho constitucional a la asociación supone permanencia y por tanto organización, es uno de los elementos que lo diferencian del derecho de reunión. Sin perjuicio de las facultades de los asociados de ponerle fin.
 - c) Derecho a que se le reconozca como sujeto de derecho y esto es a tener una personalidad jurídica, a fin de poder actuar como sujeto de derecho en el mundo jurídico, en defensa o consecución de los fines que se proponen.

- d) Que esa estructura interna se funde, respete y promueva la realización efectiva de los derechos fundamentales de sus miembros, lo que supone, desde el punto de vista constitucional, fundarse en el principio democrático, a fin de garantizar no solo la libertad individual de asociarse o desasociarse, sino también la libertad de expresión, reunión y de elección. *“que la estructura interna y el funcionamiento de la asociación estén, permanentemente fundamentados en la promoción democrática de sus miembros.”* (Sentencia de la Sala Constitucional Nº 5483-95).
- e) Derecho a tener como asociación un espacio libre de la injerencia estatal, donde pueden ejercer facultades de autogobierno y autodeterminación colectiva, que les permite dentro del marco de protección constitucional orientar su organización por el camino deseado para la consecución de los fines. *“b) En cuanto derecho de la asociación, implica reconocerle a ésta un status jurídico y una zona de libertad jurídicamente relevante en la que no se produzcan interferencias arbitrarias del estado.”* (BIDART CAMPOS German; Tratado de Derecho Constitucional Argentino; Tomo I. El Derecho Constitucional de la libertad; EDIAR, Buenos Aires, p. 436).
- f) Derecho a asociarse, esto es, las mismas asociaciones, dentro del ámbito libre de actuación, tiene derecho de asociarse con otras asociaciones para la consecución de fines comunes (federaciones y confederaciones) y desde luego, tienen también la libertad de desasociarse, siempre dentro de un orden democrático de sus miembros.

Lo que venimos diciendo es absolutamente coherente con la doctrina constitucional alemana que reconoce como indivisibles las dos caras del derecho constitucional de asociación: *“La doctrina y la jurisprudencia han desarrollado la libertad de asociación casi exclusivamente frente al Estado. El artículo 9.1 –refiere al artículo de la Ley Fundamental alemana- protege literalmente el derecho a*

formar asociaciones; por tanto, la libertad de constituir las. Pero como las asociaciones (igual que el Estado) son unidades de acción, solo pueden formarse por un conjunto de actividades relacionadas entre sí, es decir, por la coordinación de los actos de sus miembros. El artículo 9.1, concede a los individuos y conduce necesariamente a una actuación coordinada. La una no tendría sentido sin la otra. La libertad de asociación comprende también el derecho a una actividad coordinada; por tanto, a la libertad de actuación. (STEIN Ekkehart; Derecho Político; Aguilar; Madrid, 1973, p.151). El destacado no forma parte del original.

Lo mismo se puede inferir del artículo 25 de nuestra Constitución: la libertad de asociación comprende necesariamente la libertad de actuación de la asociación, sería ilógico que reconociéndole el derecho de crearlas, luego les regule en detalle sus actuaciones. La regulación legislativa debe ser solo la necesaria para satisfacer el interés público escondido en las exigencias de la moral, el orden público y el perjuicio de terceros, lo demás, queda reservado a las "acciones privadas" que por no lesionar ninguno de esos títulos habilitantes de intervención estatal quedan fuera incluso de la potestad legislativa.

"las libertades públicas no son otra cosa que el reconocimiento constitucional de la autonomía personal; precisamente por ser un ámbito de autonomía, la facultades que lo integran pueden ser ejercidas o no con idéntico poder de autodeterminación." (Sentencia de la Sala Constitucional Nº 5483-95). Lo que rige tanto para la faz individual como colectiva del derecho, por tanto, en una materia como la que se discute, la Asociación puede establecer o no si se asocia con otras para la defensa de sus intereses o para la consecución de sus fines, así como una vez establecida modificarlas o suprimirlas.

Las ASADAS encuentran fundamento constitucional en los artículos 25 constitucionales, así como los partidos políticos en el numeral 98 CP, las cooperativas (64 CP), las asociaciones sindicales de patronos y trabajadores (Art. 60 CP). Cada una con su regulación específica. En relación con la capacidad de

actuar de las asociaciones, rige la regla de la especialidad. A diferencia de la persona humana (para la que todo lo que no está prohibido está permitido), las asociaciones tienen capacidad para todo lo que está comprendido en sus fines propios, que siempre son más reducidos que los del hombre. Sin embargo dentro de ese ámbito de acción, pueden hacer todo lo que no les esté expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, definido el contenido esencial del derecho de asociación, cuáles son los límites constitucionales, o dicho de otra manera, sobre que áreas del derecho tiene competencia el legislador. Volvamos al artículo 25 CP: *“Los habitantes de la República tienen derecho a asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.”* De esta norma extraemos como límites lo siguientes: 1) el primer límite se encuentra en relación con los fines, estos deben ser lícitos, esto es, que no se encuentren prohibidos por el ordenamiento jurídico, a la luz del 28 CP, que no atenten contra el orden público, la moral o tiendan a perjudicar a terceros. No se trata, pues, de infracciones aisladas, sino del objeto social propio de la asociación. 2) el segundo límite que se deriva del artículo está en relación con la imposibilidad de coartar la libertad, ya sea obligando a asociarse, o a permanecer en la asociación, o también impidiendo asociarse u obligando a desasociarse. En relación con estos aspectos, la norma le otorga competencias al legislador y son conformes con la Constitución. El legislador puede regular válidamente estos aspectos y las asociaciones en ejercicio de su derecho deben acatarlos no introduciendo en sus estatutos requisitos de acceso irrazonables o discriminatorios, o condiciones de idéntica naturaleza que impidan el libre retiro; pero también, como lo ha reconocido la Sala, impide la expulsión sin previa defensa. Es por esa razón que se regulan aspectos como la afiliación y desafilación, derechos y obligaciones de los asociados.

Ahora bien, además de las limitaciones contenidas en el numeral 25, también se aplican las establecidas en el 28 p. 2º constitucional. Así el legislador tiene en conexión con el 28, la potestad de regular toda actividad privada que en

ejercicio del derecho pudiera lesionar la moral, el orden público o perjudicar a terceros. Para impedir el perjuicio a los derechos de terceros, puede exigir, como lo hace la Constitución y coherente con el propio derecho de asociación una estructura interna democrática, estableciendo en la ley, la Asamblea General (como cuerpo democrático por excelencia) y la Junta de gobierno (Junta Directiva), como expresión de la voluntad democrática de sus miembros. Asimismo, puede exigir, a la luz de la Constitución, el respeto a los derechos de reunión, expresión del pensamiento, participación, elegir y ser electos, entre otros. Precisamente en aras de proteger a terceros, regula la afiliación y desafiliación, etcétera.

En razón del orden público, entran aspectos, como el hecho de que el objeto de las ASADAS es el servicio de agua potable y de alcantarillado sanitario a la población costarricense, objeto declarado por Ley como de naturaleza pública. Es decir, las ASADAS se forman alrededor de una actividad sobre la que el Estado ha aplicado una *publicatio* (término que se utiliza para explicar la conversión por disposición legal de una actividad privada en pública). En efecto, el legislador, mediante la Ley 2726, de 14 de abril de 1971, Ley Constitutiva del Instituto de Acueductos y Alcantarillados, convierte en públicos (*publicatio*) todos los sistemas de acueductos existentes a la fecha "*Administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país*" (Art. 2 inciso g) Ley 2726), la norma reconoce que la mayoría de los sistemas o acueductos no estaban en manos estatales o públicas "*los cuales se irán asumiendo tomando en cuenta la conveniencia y disponibilidad de recursos.*" (Art. 2 inciso g) Ley 2726). Al declararlos públicos, le otorgó al Instituto un título habilitante para asumirlos, potestad solo limitada a la disponibilidad de recursos y en el caso de los municipales, además, condicionado a la previa demostración de ineficiencia en su operación y gestión. Asimismo, como han sido declarados públicos por disposición legal, se le otorga al Instituto la potestad de delegar su gestión (salvo los del Área Metropolitana), lo que realiza actualmente en las ASADAS. Lo importante de lo que venimos diciendo, es que, como el objeto y los fines sobre los que se forma la

ASADA es público y su operación y gestión solo es posible por delegación, entonces, las limitaciones que se le fijan a la actuación de la asociación no solo vienen de la ley, sino que también, con fundamento en ella, por vía de reglamento, dado que entre la Asociación y el Instituto se establece una relación de especial sujeción (Artículo 14 LGAP), lo que determina un régimen jurídico especial, de relación intensa, donde, dado que la actividad es pública, el Instituto goza de una serie de prerrogativas que le permiten el control de la actividad, por cuanto sigue siendo responsable político de la actividad delegada.

En consecuencia, las ASADAS, en tanto asociaciones encuentran fundamento constitucional en el artículo 25 CP y en los instrumentos internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos vigentes en Costa Rica. Entre su contenido esencial, faz colectiva, se encuentra la facultad para asociarse con otras ASADAS y constituir organizaciones más amplias, llamadas por la ley, ligas, federaciones y confederaciones. Los límites a su actividad vienen definidos primeramente por la Ley, en este caso, fundamentalmente por la Ley de Asociaciones (Ley 218 del 08 de agosto de 1939 y sus reformas). Pero, dado que su actividad ha sido declarada pública por disposición de ley, y su gestión ha sido otorgada al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Art. 1 y 2 Ley 2726), otorgándole la ley, la potestad de delegar la gestión de los acueductos comunales, el Instituto y el Estado gozan de la potestad de control y reglamentación de la actividad, incluida por supuesto su actuación en relación con la posibilidad de asociarse con otra ASADAS y configurar federaciones o confederaciones.

II. NATURALEZA JURÍDICA, COMPETENCIA Y LÍMITES DE LAS FEDERACIONES DE ASOCIACIONES.

Ahora bien, como ya se dijo, las asociaciones (constituidas con fundamento en el artículo 25 constitucional) y reguladas por la Ley N° 218 del 08 de agosto de

1939, Ley de Asociaciones, pueden asociarse con otras para la consecución de sus fines. Facultad que como ya vimos se encuentra dentro del contenido esencial del derecho de asociación que la Constitución y Derecho de la Constitución le reconocen a todo ser humano.

Este derecho de asociarse que tienen las asociaciones se regula en los numerales 30, 31 y 32 de la Ley Nº 218, Ley de Asociaciones. En efecto, al efecto el artículo 30 dispone:

“Artículo 30.- Pueden constituirse asociaciones formadas por la reunión de dos o más asociaciones con personería jurídica. En los casos anteriores, la nueva entidad adquirirá personería jurídica independiente de la personería de las entidades que la componen. Esta forma de asociaciones se distinguirá con los términos de “federación”, “liga” o “unión”, que deberán insertar en su nombre y que las asociaciones simples no podrán usar. Las asociaciones federales pueden, a su vez, constituir en las misma condiciones una nueva forma de asociación que llevará forzosamente el nombre de “confederación”, término que se reserva exclusivamente para esta clase de entidades.” (Ley de Asociaciones 218 del 08 de agosto de 1939 y sus reformas).

De esta norma se extraen las principales características definitorias de las federaciones y confederaciones, que podríamos enumerar de la siguiente manera:

- 1) Las federaciones son el resultado del ejercicio de un derecho. Las asociaciones tienen el derecho de asociarse con otras para el cumplimiento de sus fines. Este derecho que ya vimos que tiene sustento constitucional, se extrae de la Ley, cuando el artículo utiliza la palabra “*Pueden constituirse*”. Los conceptos de “posibilidad” siempre hacen referencia al

ejercicio de facultades, esto es de derechos que tiene quien está llamado al ejercicio de dicha facultad según el Ordenamiento Jurídico. Los criterios de posibilidad se diferencian del lenguaje imperativo con el que suelen imponerse prohibiciones u obligaciones.

- 2) Las federaciones son personas jurídicas. A esa nueva organización, en este caso constituida por dos o más asociaciones (personas jurídicas, no físicas) el ordenamiento jurídico les atribuye personalidad jurídica. Así, que de acuerdo con la Ley, la nueva organización será al igual que la primera (fundadora o creadora) una persona jurídica, un sujeto de Derecho, que actuará en el mundo jurídico defendiendo sus derechos, cumpliendo las obligaciones contraídas, y respondiendo por sus actos.
- 3) La personalidad jurídica de este tipo de organización es un derecho. En efecto, estamos frente a una potestad administrativa reglada, la de registrarse y obtener la personalidad jurídica. Si la federación cumple con los requisitos que establece el Ordenamiento para su constitución, al Estado y sus instituciones no le queda más que otorgar la consecuencia jurídica que la norma prevé: el otorgamiento de la personalidad jurídica, no hay ninguna discrecionalidad en ello, no hay aquí criterios de oportunidad o conveniencia a los que la Administración pueda echar mano; por esa razón se dice que frente a potestades regladas siempre encontraremos un derecho subjetivo.
- 4) La federación es una persona jurídica privada. El régimen jurídico al que se encuentran sometidas en su organización, régimen de empleo y en general en su actividad es fundamentalmente privado. Sin embargo, como ya expusimos de forma somera en el punto anterior, dado que el servicio que ofrecen sus fundadoras es de naturaleza pública, razón por la cual están sometidas a una serie de reglas y principios propios del Derecho Público (reglamentación jurídica y técnica del A y A, control y fiscalización de la

calidad del servicio, tarifas (fijadas por el ARESEP), controles de la Contraloría General de la República, sometimiento al procedimientos de contratación administrativa, así como respecto del régimen jurídico en relación con los usuarios (respeto de principios de igualdad y no discriminación, y a los principios que informan el servicio público (art. 4 LGAP), entre otros). Así también, las federaciones de este tipo de asociaciones encontrará una serie de limitaciones derivadas del carácter público de la actividad de sus fundadoras, limitaciones que también pueden imponerse por reglamento, limitaciones a su ejercicio no a su existencia, puesto que la Ley ya las reconoce.

- 5) Es una asociación de segundo grado. Estamos ante una asociación de asociaciones. Las primeras están constituidas de personas físicas, las segundas de personas jurídicas. La primera responde a la voluntad fundadora de personas físicas que comprometieron su voluntad para formarla. La segunda, responde a la voluntad de personas jurídicas, esto es, a la voluntad democrática de sus miembros que forman la voluntad de la asociación como persona jurídica para que actúe en el mundo jurídico, comprometiendo su voluntad mediante la asociación con otras en procura de alcanzar sus fines e intereses. La asociación es un derecho de las personas físicas. La federación es el derecho de asociación de las asociaciones como personas jurídicas. Sin embargo, ese derecho es por decirlo así de carácter instrumental, porque el Ordenamiento lo reconoce como una garantía para los intereses del ser humano que está en la base de toda esta organización. Las federaciones responden a los intereses de las asociaciones que las constituyen, esto es, estas organizaciones tienen carácter instrumental para los fines de quienes las crean, por esa razón, se puede decir, que las **federaciones coadyuvan al cumplimiento de los fines de sus fundadoras, de ninguna manera puede entenderse que vienen a sustituirlas**, es por esa razón que no pueden ocuparse de las competencias propias de aquellas, no puede una federación dedicarse a

administrar el sistema comunal de alguna de sus asociadas o de todas ellas, porque su función es coadyuvar no sustituir, el nacimiento de la federación no aniquila la existencia de asociación fundadora.

- 6) Como organizaciones de segundo grado, no pueden exceder el ámbito de competencia (capacidad de actuar) que tienen sus fundadoras. Si las ASADAS no pueden ocuparse del servicio de basura, de la organización de las actividades cívicas del cantón o distrito, de la administración del equipo deportivo de la comunidad, tampoco lo pueden hacer las federaciones de ASADAS. Las ASADAS solo pueden actuar dentro del mundo jurídico de acuerdo con el ámbito competencial, no pueden ir más allá. Aquí es donde surte toda su virtualidad el principio de especialidad del que habla GERMAN BIDART CAMPOS y al que hicimos referencia en el supra. Por esa razón, las ASADAS, que carecen de capacidad de actuar en otros ámbito que no sean el del servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario que ofrecen, carecen de competencia legal para constituir una organización que vaya más allá de aquello para lo cual han sido creadas.
- 7) La asociación y la federación son organizaciones independientes. Así lo dice la norma claramente. Esta independencia significa que si bien los cometidos de la federación guardan relación con los de las asociaciones fundadoras, también es cierto que se distingue sustancialmente. Es por esa razón, que las federaciones, al no poder sustituir a sus asociadas no pueden ocuparse de la administración directa de los sistemas comunales. El AyA delega la gestión de dichos sistemas a las ASADAS no a las federaciones. El título jurídico en virtud del cual, las ASADAS prestan válidamente ese servicio público es el de la delegación, que se concreta en la firma del convenio respectivo y como lo dice la Ley General de la Administración Pública, **las competencias delegadas no se pueden delegar (Art. 89 inciso 3 y 90 inciso b) LGAP**. Ahora bien, a pesar de esta independencia, su conexión es evidente, como ya se dijo, la federación

tiene un carácter instrumental respecto de los fines e intereses de sus asociadas. Por tanto, actúa sus fines y busca la solución conjunta, la unión de esfuerzos para la consecución de los fines que le son propios. Así por ejemplo, podrían asociarse las ASADAS que tienen sistemas de bombeo o las que tienen sistemas de gravedad, con la finalidad de analizar con mayor detalle las particularidades de sus sistema, para que según corresponda, le propongan al AyA y a la ARESEP un aumento de tarifas más ajustado a su condición.

- 8) Régimen jurídico. Las federaciones estarían regidas en cuanto a su organización y formación por la Ley 218, Ley de Asociaciones; y en relación con sus competencias o ámbito de actuación, por la Ley 2726, Ley Constitutiva del Instituto de Acueductos y Alcantarillados y el Decreto Ejecutivo 32529-S-MINAE, publicado en la Gaceta N° 150 del 05 de agosto del 2005 y sus reformas, y por el Estatuto de constitución; sin perjuicio de otras leyes aplicables.
- 9) Con el derecho de formación, se reconoce o autoriza a las ASADAS para contribuir a su mantenimiento. En efecto, creemos que desde el momento que el Ordenamiento autoriza o reconoce el derecho para su formación, también está reconociendo con él, la posibilidad para que la ASADAS financien con sus recursos las operaciones de la federación. Aquí, obviamente podrían fijarse un límite vía reglamento, de manera que por esta vía no se distraigan recursos para la inversión, mantenimiento del sistema y para la mejora de la calidad del agua. Es cierto, que la federación actuaría para la consecución de los fines de sus asociadas, pero podría ser razonable establecer alguna norma en este sentido, sin perjuicio de los recursos que las propias federaciones puedan hacer llegar a sus arcas para el cumplimiento de sus fines o para la atención de programas o proyectos específicos.

- 10) Reglas para su formación. El Artículo 31 de la Ley de Asociaciones establece que: *“Las formalidades para la formación de esas federaciones y confederaciones serán las mismas que las determinadas en esta ley, para las asociaciones y serán los estatutos de esas nuevas entidades los que determinarán la relación de unas con respecto de las otras.”* Por tanto su formación se rige por la disposición de la Ley de Asociaciones, con la particularidad tal vez, que el artículo 30, expresa que pueden estar formadas por “dos o más asociaciones”, con lo que se supera el límite de diez sujetos para constituir asociaciones, bastando aquí la voluntad de un número menor. Esto tiene lógica, por cuanto podrían haber temas de interés que solo le atañen a dos o tres ASADAS.
- 11) Pueden ser declaradas de utilidad pública. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley de Asociaciones, podrían ser declaradas de utilidad pública con los beneficios que la Ley dispone: *“Artículo 32.- Las asociaciones simples, federaciones o confederaciones, cuyo desarrollo o actividad sean particularmente útiles para los intereses del Estado y llenen una necesidad social, podrán ser declaradas de utilidad pública cuando lo soliciten al Ministerio de Justicia y Gracia y este lo estime conveniente. Para alcanzar este beneficio, las asociaciones deberán tener tres años de inscritas como mínimo y operar legalmente al servicio de la comunidad. Las asociaciones reconocidas como de utilidad pública podrán gozar de las franquicias y concesiones administrativas y económicas que, para cumplir con sus fines, el Poder Ejecutivo les otorgue. En cualquier momento, el Ministerio de Justicia y Gracia revocará este beneficio, si desaparecen los motivos por los cuales fue concedido. Este Ministerio llevará los controles de las asociaciones declaradas de utilidad pública y les exigirá informes anuales.”* (Ley de Asociaciones 218 del 08 de agosto de 1939 y sus reformas).

- 12) Tienen carácter asociativo. Esto es, tienen su origen en el ejercicio del derecho de asociación que les asiste a sus asociadas, por tanto tienen fundamento en el principio de libre asociación. Los Estatutos deben definir la integración de la Junta Directiva y la participación en las asambleas generales, debe respetar la libertad de asociación y desasociación (afiliación y desafiliación), aunque puede fijar restricciones de ingreso fundadas en el particular interés que persigan (por ejemplo, si es la federación o liga de las ASADAS de Guanacaste, obvio es que se le impida el ingreso a las de Limón).

Costa Rica ha seguido en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario un modelo de gestión público y social. Público, por cuanto por disposición de ley se convirtió en público (reserva al sector público) los acueductos y su administración; social, porque es posible que por delegación las comunidades o en general los propios usuarios se integren en asociaciones para la gestión o administración del sistema. Costa Rica no ha seguido un modelo privatizado, mediante el cual sean las empresas privadas las que presten el servicio. Hasta el momento –y así se defiende en el Tratado de Libre Comercio- se ciñe a este modelo democrático (por la participación social que conlleva) y público (por la participación de entidades estatales, descentralizadas funcional o territorialmente –A y A y municipalidades- según corresponda).

Dentro de esa visión social de la gestión del servicio público es donde entra las federaciones. Es decir, estas vendrían sin duda alguna a fortalecer ese modelo. La clave desde el punto de vista de la Administración Pública, es defender el carácter público del servicio y de los recursos, las potestades de control que sobre servicios de carácter público deben darse y de las que goza el A y A, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria respecto de este tipo de organizaciones a fin de encauzar su actividad en beneficio del servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario que ofrece a la población.

III. ALCANCES DE LAS FEDERACIONES DE ASADAS.

Tal y como se esta proponiendo en la modificación añ Reglamento de ASADAS, se incluye un capítulo de Federaciones siendo los deberes y atribuciones las que a continuación se detallan:

- a) Coadyuvar con sus asociados (ASADAS) en la administración, operación, y conservación de los acueductos, de acuerdo con las disposiciones y reglamentos que al respecto emita el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- b) Coadyuvar con sus asociados a mejorar y ampliar los sistemas de acueductos y alcantarillados, siguiendo las normas técnicas dictadas por el AyA.
- c) Colaborar en campañas de índole educativa que se emprendan tanto en la comunidad como los proyectos y obras del AyA.
- d) Participar en la protección y vigilancia de las fuentes de abastecimiento de los acueductos y evitar las contaminaciones de las mismas y ayudar a la protección de las cuencas hidrográficas de la región.
- e) Velar por la protección y conservación de las cuencas hidrográficas, así como del uso racional; contribuyendo con el desarrollo sostenible de la Nación por medio de la participación y coordinación efectiva de las ASADAS con el fin de aprovechar y fomentar oportunidades tendientes a mejorar la situación actual.
- f) Promover y fortalecer la comunicación entre los acueductos comunales del país con el fin de coordinar esfuerzos.

Los fines que deben perseguir las Federaciones o Uniones son las siguientes:

- a) Actividades socio-organizativas para promover proyectos de interés para los asociados (ASADAS).

- b) Solicitar, recaudar y canalizar los recursos financieros, humanos y materiales y técnicos para mejorar la calidad de vida, dignidad y superación de los asociados (ASADAS).
- c) Podrá la Federación o Unión adquirir toda clase de bienes, siempre dentro de las limitaciones del artículo cuarenta y tres del Código Civil y cumpliendo con la Ley General de la Administración Pública y su reglamento en tanto se gestione fondos públicos.
- d) Celebrar contratos de toda índole y realizar toda especie de operaciones lícitas encaminadas a la consecución de sus fines.
- e) Representar y defender los intereses económicos y sociales de sus afiliadas, tanto dentro como fuera del país.
- f) Centralizar todos aquellos servicios, como compra de maquinaria, herramienta, materiales, accesorios e insumos que se requiera para el buen funcionamiento propio y de sus afiliadas.
- g) Ejercer todas aquellas actividades económicas y financieras, buscando las mejores condiciones de intereses, plazos y garantías para ésta y sus afiliadas.
- h) Contribuir y coordinar con Acueductos y Alcantarillados y cualquier otra organización del Estado los programas que tiendan a mejorar su funcionamiento y el de las organizaciones.
- i) Canalizar dentro del país y fuera de él, para sus organizaciones, seguros, garantías, etc.) Lograr la formación integral de los empleados y personas del sector, dignificando la actividad del servicio de agua potable y alcantarillado, promoviendo sistemas que tiendan a capacitar a los miembros, para lo cual podrá formalizar con las entidades competentes convenios y contratos que busquen este objetivo.
- k) Establecer y mantener buenas relaciones, intercambio de información, asistencia técnica con otras Federaciones y otras organizaciones relacionadas con el tema, sean de carácter nacional e internacional.
- l) Alcanzar una efectiva integración de los Acueductos del sector y luchar por el mejoramiento del servicio a nivel nacional.

m) Empezar cualesquiera otras actividades necesarias y convenientes para el desarrollo de la Federación y sus afiliadas.

IV. LIMITACIONES DE LAS FEDERACIONES

Primero: Tal y como se indicó en la sección de naturaleza jurídica de las Federaciones estas no podrán prestar los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario, pues esta competencia ha sido delegada a la ASADA.

Segundo: El AyA facilitará a las Uniones y Federaciones el proyecto de estatutos y posteriormente les otorgará el visto bueno, para que sean presentados al Registro de Asociaciones del Registro Nacional para su inscripción.

Tercero: Deberán las Uniones y Federaciones destinar los recursos, activos y dineros provenientes de los asociados (ASADAS) para contribuir al cumplimiento de los principios básicos del servicio público que brindan sus asociados.

 DIRECCION JURIDICA
Original Firm.
Licda. Sonia Guevara Rodríguez

Licda. Sonia Guevara Rodríguez

Asesoría Legal Sistemas Comunes

Lic. Alfredo Monge Rojas

V. B. Lic. Alfredo Monge Rojas

V. B. Lic. Rodolfo Lizano Rojas

Director Jurídico