

# e-Agronegocios



## e-Agronegocios

Revista electrónica publicada por el Centro de Investigación en Economía Agrícola y Desarrollo Agroempresarial, la Escuela de Economía Agrícola y Agronegocios y el Programa de Posgrado en Gerencia Agroempresarial de la Universidad de Costa Rica, 2060, San José, Costa Rica.

---

## e-Agronegocios

**Revista electrónica semestral, ISSN-2215-3462**

Volumen 1, número 1, ensayo 1

Enero-junio 2015

Publicado 1 de enero, 2015

<https://sites.google.com/site/eagronegociosucr/>

## **SOCIEDADES DE USUARIOS DE AGUA: PERSPECTIVAS EN EL MARCO DE LA NUEVA LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DEL RECURSO HÍDRICO EN COSTA RICA.**

*Juan Carlos Garita Segura*

*Fernando Morales Abarca*

**Sociedades de Usuarios de Agua: perspectivas en el marco de la nueva ley para la gestión integrada del recurso hídrico en Costa Rica**

*Juan Carlos Garita S.<sup>1</sup>, Fernando Morales A.<sup>2</sup>*

**RESUMEN**

El objetivo del artículo consiste en conocer qué son, cómo se organizan y funcionan las sociedades de usuarios de agua y cuáles son sus perspectivas en el marco de la nueva ley para la gestión integrada del recurso hídrico en Costa Rica. Para lograr dicho objetivo se aborda el tema de las Sociedades de Usuarios (SU), tanto en su enfoque bajo la Ley No. 276 del año 1942, vigente hasta la fecha de publicación de este artículo, como bajo el enfoque del proyecto de ley que ya fue aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa, el 31 de marzo del 2014, bajo el expediente No. 17742, denominado “Ley para la gestión integrada del recurso hídrico” en Costa Rica. Se concluye que tanto la ley vigente, no. 276, como el proyecto de ley, aprobado en primer debate, permiten la constitución de sociedades de usuarios, sin embargo, en la nueva ley se les denomina **Sociedades de Usuarios de Agua**, las cuales se constituyen para darle un uso óptimo al agua con fines agropecuarios, además, dichas sociedades se convierten en intermediarios receptores de recursos del Estado.

**Palabras claves:** sociedades de usuarios, sociedades de usuarios de agua, gestión integrada del recurso hídrico.

**Fecha de recibido:** 05 de setiembre del 2014

**Fecha de aprobado:** 30 de setiembre del 2014

**Fecha de corregido:** 30 de octubre del 2014

---

*1 Economista Agrícola. Universidad de Costa Rica. Costa Rica. Correo electrónico: garitajc@costarricense.cr.  
2 Economista Agrícola y administrador. Docente e investigador Universidad de Costa Rica-Universidad Nacional. Costa Rica. Correo electrónico: luis.morales@ucr.ac.cr.*

*Water Users Societies: perspectives in the framework of the new law for the integrated water resource management in Costa Rica*

**ABSTRACT**

The objective of the article consists in knowing what they are, how they are organized and operate the societies of water users and what are their prospects in the framework of the new law for the integrated water resource management, in Costa Rica. To achieve this goal addresses the theme of the Users Societies (US), both in its approach under Law No. 276 of 1942, which will be valid until the date of today, as under the approach of the bill that was approved in the first debate in the Legislative Assembly, on 31 March 2014, under the file No. 17742, named "Law for the integrated water resource management" in Costa Rica. It is concluded that both the existing law, such as the bill, passed in the first debate, allow the establishment of users societies, however, in the new law they are called *Water Users Societies*, which are formed to give optimal water use for agricultural purposes, in addition, these societies become intermediaries recipients of State resources.

**Keywords:** users societies, water users societies, integrated water resource management.

**1. INTRODUCCIÓN**

Una interesante polémica se presentó en una radioemisora nacional a inicios del mes de setiembre del año 2014 entre la actual Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, profesora universitaria y a su vez promotora de esta Ley, y un conocido biólogo y catedrático universitario, quienes discutían sobre este tema, bajo los siguientes términos: el biólogo argumentaba que estas sociedades de usuarios servirían para privatizar las aguas, dado el pequeño número mínimo de socios que se necesitarán para constituir las (cinco miembros); mientras que la promotora de esta nueva Ley argumentaba que por el contrario se trata de utilizar estas sociedades como un mecanismo para facilitar la función social del agua. Dada la importancia del tema y la polémica surgida aún a este nivel académico y profesional, unido con el desconocimiento general que existe entre los productores agropecuarios sobre este tema, y en vista de los problemas que se observan en el campo con el manejo del agua con fines agropecuarios, que eventualmente podrían ayudar a solucionarse con la aplicación de esta figura jurídica, en el presente artículo se abordará el tema de las Sociedades de Usuarios (SU), tanto en su enfoque bajo la Ley No. 276 del año 1942, vigente en el momento de escribir este artículo, como bajo este Proyecto de Ley que ya fue aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa, el 31 de marzo del 2014, bajo el expediente No. 17742 denominado: "Ley para la gestión integrada del recurso hídrico", que deroga la ley anterior y se convierte en una Ley marco para el manejo del recurso hídrico.

Este Proyecto fue impulsado por Iniciativa Popular, desde el año 2010, después de más de una década de discutirse y promoverse en diferentes proyectos la actualización de la Ley de Aguas del año 1942. Bajo este proyecto dentro del capítulo IV, a estas organizaciones se les denominará ahora como: Sociedades de Usuarios de Agua (SUA). Se necesitará un segundo debate con los diputados actuales, para su aprobación final, después de las modificaciones necesarias, con vista a la consulta de constitucionalidad sobre este proyecto

de Ley, votado el 8 de agosto 2014 por la Sala Constitucional. El segundo debate en la Asamblea Legislativa se espera aprobar en muy corto tiempo, dado que el proyecto se encuentra en un lugar prioritario del orden del día, convirtiéndose en la segunda Ley de la República aprobada a partir de una Iniciativa Popular.

En este artículo se pretende establecer qué son, cómo se organizan y funcionan estas organizaciones de usuarios y cuáles son sus perspectivas bajo esta nueva Ley.

## **2. DESARROLLO**

### **2.1 Definición**

Las Sociedades de Usuarios fueron establecidas por la Ley de Aguas No.276, emitida el 27 de agosto de 1942. En el artículo 131 de esta Ley original se definían como: “organizaciones de usuarios, (aquellas) que se constituyan con el propósito de poseer, explotar, o ejecutar y administrar obras para el aprovechamientos de aguas”. (...) “Las sociedades de usuarios con fines de riego, deberán inscribirse en el Registro Público y anotarse en el Servicio Nacional de Electricidad en el libro que se llevará con tal fin”. En el artículo 132 se establece que: “las sociedades de usuarios gozarán de personalidad jurídica para los efectos legales y **en especial para: I.-** Obtener concesiones para el aprovechamiento de aguas (...) **II.-** Construir obras de riego y fuerza motriz **III.-** Obtener los fondos necesarios para construir las obras que se proyectan; y **IV.-** Adquirir los bienes inmuebles necesarios para los fines de la Sociedad”. Sin embargo, se les imponía como limitación a estas sociedades de usuarios la de no poseer y administrar por sí mismas explotaciones agrícolas.

Como se observará, en este articulado las sociedades de usuarios eran organizaciones que se establecían tanto para fines de riego, como para otros tipos de aprovechamientos de aguas, incluyendo consumo doméstico.

Treinta y dos años después, con la reforma de esta ley original, del 2 de mayo de 1974, en la Ley No.5516, se define que las sociedades de usuarios podrán formarse “para el aprovechamiento colectivo de las aguas públicas (...) requerirán para su formación un número no menor de cinco socios, los cuales podrán ser propietarios o arrendatarios de tierras”, incluso “será necesaria la formación de una sociedad de usuarios para el aprovechamiento colectivo de las aguas públicas, cuando (...) el número de personas que aprovechan una fuente, el volumen de ésta, o las circunstancias especiales del uso de las aguas, indique que es más beneficioso al interés público y de los particulares el aprovechamiento de esa forma”, a juicio del Servicio Nacional de Electricidad, ente encargado por Ley de estas funciones en ese momento.

En el nuevo proyecto de Ley expediente No.17742, “la constitución de las sociedades de usuarios de agua tiene por objeto la optimización del uso del agua para **fines agropecuarios**”, es decir ya no se acepta ningún otro fin, ni se mencionan además otras actividades similares a las agropecuarias realizadas por los productores rurales como los viveros forestales, árboles forestales, sistemas agroforestales o acuicultura, entre otros, limitándose exclusivamente al “uso del recurso con fines agropecuarios”. Además estas sociedades no tendrán fines de lucro y no podrán constituirse como usuarios para brindar

un servicio público, por lo tanto, estas organizaciones exclusivamente se dedicarán a brindar agua para fines agropecuarios a sus socios, que deberán ser por lo mínimo de cinco miembros.

## ***2.2 Constitución***

En el proyecto de Ley: “Los requisitos específicos para su creación, la organización y el funcionamiento de las SUA serán desarrollados reglamentariamente”, por lo cual, dado que la Ley aún no está aprobada, no puede existir en este momento dicho reglamento, sin embargo en el proyecto se mantienen las facultades establecidas en la Ley actual en el artículo 132 anotado arriba, circunscrito ahora exclusivamente a fines agropecuarios.

Bajo la Ley actual vigente, las sociedades de usuarios se constituirán en escritura pública ante un notario, por un número no menor de cinco socios; por ley se requiere que los socios mencionados sean propietarios, arrendatarios o concesionarios de tierras en el área de influencia del proyecto, estos dos últimos siempre que cuenten con la autorización del propietario. Quedaron excluidos en esta Ley posibles usufructuarios de tierras que realicen proyectos agropecuarios en el área de influencia.

En dicha escritura constitutiva la sociedad debe consignar entre otros un nombre distintivo de la sociedad.

Un extracto de dicha escritura se deberá publicar por una vez en el periódico oficial La Gaceta; una vez publicado, se presenta dicha acta de asamblea constitutiva ante la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía, para su inscripción en el Registro respectivo; y una vez inscrita, se solicita la cédula jurídica en el Registro Público, con esto se concluye el proceso de inscripción.

Logrado este proceso de inscripción, mediante un formulario ante la Dirección de Aguas se solicita la concesión de agua que es el objetivo fundamental de la sociedad de usuarios, a otorgar por este Ministerio, después de los estudios respectivos.

La **concesión**, de acuerdo con el proyecto de ley, es el acto jurídico mediante el cual el Poder Ejecutivo confiere un derecho limitado de aprovechamiento sostenible sobre las aguas para el desarrollo de una actividad específica. Según el artículo 21 de la actual Ley de Aguas, “en esta se fijará la naturaleza de ésta concesión, la cantidad en litros por segundo de agua concedida; y si fuese de para riego, la extensión de terreno que haya de regarse, así como la clase de los cultivos que deban servirse”. Se establece por lo tanto como el más importante activo con que cuenta la sociedad de usuarios, que deberá administrar en las condiciones allí establecidas, dado que entre otras son causas de caducidad de las concesiones: “la aplicación de las aguas a usos distintos de los señalados en la concesión”, por lo cual deberá reglamentarse a lo interno el uso de esas aguas.

Con esta concesión es posible firmar convenios con instituciones públicas tales como el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), institución especializada en estas obras, quien informa: “las actividades en los proyectos de riego en pequeñas áreas, permiten la distribución oportuna y suficiente de agua para los cultivos, para ello, se **fomenta la organización** de los pequeños y medianos productores en

*Sociedades de Usuarios de Agua*, logrando un beneficio para aquellos que requieran del riego para reconvertir sus sistemas de producción” (Herrera-Cairol, 2002).

### **2.3 Organización**

La **Asamblea General** de socios se constituye en la autoridad suprema de estas sociedades, correspondiéndole de manera similar a las cooperativas u otras asociaciones de personas, un voto a cada socio, y no tal como se establece en las sociedades mercantiles, donde los votos corresponden según sus aportaciones de capital. Deberá reunirse por lo menos una vez al año de manera ordinaria, y de manera extraordinaria cada vez que la convoque la Junta Directiva.

La misma Asamblea General nombra una **Junta Directiva**, compuesta por un mínimo de tres miembros, designados por mayoría relativa de votos, por un periodo de hasta cinco años, que deberá reunirse por lo menos una vez al mes.

El quórum, en ambos órganos, lo forma la mitad más uno de sus miembros, y si se tratara de cinco miembros serían tres, y si fueran tres lo formarían dos miembros, los acuerdos se toman por mayoría relativa de votos.

La Asamblea nombra además una **Junta de Vigilancia** de por lo menos dos miembros, electos de manera similar a la anterior y por un periodo igual, que deberán reunirse por lo menos una vez al año, para informar a la Asamblea General, e incluso tiene facultad para convocar por sí misma a esa Asamblea si considera conveniente presentar algún informe especial.

Por lo tanto, y en resumen, se trata de una organización auto-gestionada, en la cual la Junta Directiva desarrolla los asuntos operativos y como contrapeso de sus decisiones la Junta de Vigilancia controla que estas se ajusten a derecho, dentro de los lineamientos establecidos por las Asambleas, a quienes está obligada a informar.

Por la índole de sus operaciones, no existe la figura de un Administrador, Gerente o personal especializado, lo cual en organizaciones con mayor número de socios podría dificultar el desarrollo de las actividades; dada esta problemática la Ley establece que podrá aplicarse en lo que no se oponga, lo que dispone la **Ley para las Cooperativas**, por lo cual bajo esta última, sí sería posible el nombramiento de Gerente u otros funcionarios si la sociedad de usuarios controlara un proyecto muy complejo o en un área extensa.

Sin embargo, preocupa que se establezcan sistemas de información contable muy complejos, iguales tanto para pequeños grupos como para organizaciones de mayor tamaño. Se recomienda establecer sistemas contables diferenciados similares a los establecidos para las Asociaciones Administradoras de Acueductos (ASADAS), bajo el cual, de acuerdo al número de asociados el sistema contable se hace más complejo, incluso deberían aplicarse criterios definidos para las PYMEs en Costa Rica, bajo los cuales se considera Microempresa aquella con menos de 10 personas, Pequeña empresa de unos 6 a menos de 30 y Mediana empresa aquella que tiene entre 31 y 100 personas, por lo cual se recomienda lo siguiente: para sociedades de usuarios con menos de diez socios, se llevará un libro de caja sencillo de entradas y salidas (sistema de partida simple), bajo la responsabilidad de la Junta Directiva, con base el cual la Junta informará a la Asamblea

anual el total de movimientos del año; dicho libro, más el archivo de documentos, será prueba por los movimientos allí anotados. Al pasar de 11 a 25 socios, deberá contratarse un contador privado cada seis meses, quien registrará los libros correspondientes, bajo un sistema de partida doble basado en el libro de caja anotado por los miembros de la Junta. Para organizaciones más grandes mayores de 25 socios, debería nombrarse un administrador, responsable de todas las operaciones y registros en dicho libro de caja, y paralelamente para organizaciones de entre de 25 y 50 socios contratar un contador privado por mes, que presente estados financieros anuales, los cuales no serán auditados. Para organizaciones mayores de 50 socios, deberán presentarse estados financieros mensuales y una auditoría anual, que en unión a la Junta de Vigilancia establecerá el informe a la Asamblea anual. El número de socios se debería combinar con el área de riego involucrada, dado que no es lo mismo un proyecto de 10 socios con dos hectáreas, que 12 socios con 50 hectáreas.

Se deberían realizar capacitaciones en temas administrativos y organizativos y establecer modelos estandarizados para los registros de aportes de socios en cuanto a capital inicial, aumentos de capital, control de cuotas mensuales para cubrir de operación, pero sobre todo, crear un sistema presupuestario que permita establecer ex ante la cuota mensual que deberá aportar cada socio, según su demanda prevista de agua, este sistema presupuestario debería ser obligatorio para todas las sociedades con más de once socios.

## ***2.4 Funcionamiento***

La Junta Directiva establecerá los gastos y fijará las cuotas para la construcción y mantenimiento de las obras, las cuales serán de acatamiento obligatorio por todos los socios.

Todos los gastos de construcción, explotación, limpia, conservación, mejora de los sistemas de agua, serán a cuenta de los socios, y correrán por cuenta de éstos, a distribuirse de acuerdo a sus derechos al agua.

Los socios están obligados a aportar las sumas necesarias para realizar las obras correspondientes para el aprovechamiento concedido, en el monto que fije la Asamblea.

Si el socio no cumpliera con estas obligaciones, se le puede expulsar como socio y con ello perdería los beneficios otorgados al formar parte de esta sociedad.

Tal como se colige, se deberá mantener actualizado el Registro establecido en la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía, aportando anualmente copias de las actas de Asamblea General Anual y esta Dirección a su vez podrá intervenir a solicitud de parte para la solución de los conflictos dentro de la sociedad, pudiendo ejercer como arbitrador de dichos conflictos, a su vez puede actuar de oficio cuando considere que la sociedad no cumple sus propósitos.

En el Proyecto de Ley, existe una diferencia fundamental con respecto al sistema de supervisión actual, dado que el artículo 105 establece que la fiscalización y control de las S.U.A. le corresponderá a las oficinas de la dirección nacional del agua de las respectivas unidades hidrológicas, es decir, ya no se trata de una supervisión centralizada del país, sino

que cada una de las posibles doce unidades hidrológicas creadas en esta Ley tendrá que supervisar a las sociedades ubicadas en su propia unidad.

Un modelo de trabajo establecido por el SENARA, institución pública creada para desarrollar todo lo relativo a riego y drenaje en Costa Rica, consiste en el diseño y puesta en operación de sistemas de riego (y drenaje), cofinanciados por el Estado, en el cual los miembros de las sociedades de usuarios aportan la parte reembolsable a SENARA por la construcción del proyecto, pero todos los costos administrativos en que incurra el SENARA asociados a los estudios preliminares, diseño y factibilidad del proyecto, supervisión de la construcción y el acompañamiento y apoyo técnico en la fase inicial de operación, se asumen como gastos institucionales y no son trasladados a los beneficiarios, asumiéndolos la institución como tal, como un aporte del Estado. Existe una parte del costo de construcción no reembolsable, según estándares establecidos en la “Metodología para la determinación del monto a cobrar en proyectos de riego y drenaje financiados por SENARA” (SENARA, 2004), de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de cada sitio, evaluadas en dicha metodología, lo cual permite reducir el monto reembolsable del costo de las construcciones de acuerdo a dichas condiciones socioeconómicas, por lo cual los socios se verán beneficiados con un pago inferior al costo real de dichas obras.

### **3. CONCLUSIONES**

Tanto la actual Ley de Aguas No.276, suscrita en el año 1942, como el Proyecto de Ley para la gestión integrada del recurso hídrico, expediente No.17742 aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa el 31 de marzo del 2014, permiten la constitución de sociedades de usuarios, en el segundo caso, agregándole el complemento “de agua”, por lo tanto no se trata de una nueva figura jurídica, sino de una especialización de esta organización, al dedicarla -según lo establecido en el nuevo proyecto- exclusivamente al manejo de agua para fines agropecuarios, constituyéndose por lo tanto en una novedoso y exclusivo instituto del sector agropecuario.

Dado que han transcurrido más de setenta años entre una y otra ley, con una reforma en el año 1974, se concluye que los éxitos y aciertos de la ley anterior fueron perfeccionados ahora para dedicar estas organizaciones exclusivamente al sector agropecuario. Este perfeccionamiento además se presenta al establecer ahora que no deben tener fines de lucro y deben mantener el principio del justo aprovechamiento colectivo de las aguas entre sus socios, por lo cual se establece una organización de personas que efectivamente buscan el mejor uso de las aguas públicas, por medio de autogestión y autofinanciamiento.

Al declararlas de carácter no lucrativo las excluye a su vez de las normas establecidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta, dado que se definen como entidades no sujetas a este impuesto.

No se trata entonces, de la “privatización” del agua, sino del mejoramiento de un modelo que a lo largo de setenta años ha demostrado que sí es posible auto gestionar obras para el aprovechamiento de las aguas, aún con los propios recursos económicos aportados por los socios, aunque se tratare de un número muy pequeño de socios que podría ser de solamente cinco socios-vecinos que se integran para llevar agua a sus fincas, por medio de canales u otras obras relativamente sencillas, hasta organizaciones más complejas con obras de mayor



envergadura como las efectuadas por el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.

Sin embargo, hubo una importante omisión al no incluir al sector forestal o acuícola, dentro de estas organizaciones, sectores que han tomado auge desde los años cuarenta y actualmente son importantes usuarios de agua en zona rural, quienes deberían tener derecho a pertenecer a estas organizaciones, la nueva Ley excluye también a posibles usufructuarios de tierras en las zonas de influencia de estas organizaciones.

Ambas leyes permiten gestionar financiamientos ante entidades financieras, o instituciones públicas como el SENARA, financiamiento que en última instancia será pagado por los socios-usuarios del agua, de acuerdo al agua concesionada.

Bajo esta concepción, las sociedades de usuarios se convierten en intermediarios receptores de recursos del Estado, que de otra manera serían imposibles de canalizar hacia los agricultores dispersos en las zonas rurales, y a la vez en organizaciones que pueden reducir conflictos por manejo de aguas en las zonas rurales, contribuyendo a la paz social.

#### **4. REFERENCIAS**

*Asamblea Legislativa República de Costa Rica.* Proyecto 14585. Ley de Recurso Hídrico. 6 de noviembre 2001.

*Asamblea Legislativa República de Costa Rica.* Texto sustitutivo proyecto 14585. Proyecto de Ley de Recurso Hídrico. Dictamen afirmativo de mayoría. 14 de abril de 2005.

*Asamblea Legislativa República de Costa Rica.* Expediente 17742. Proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. Texto actualizado. La Gaceta No. 68. 7 de abril del 2014: 2-19.

Herrera-Cairol Vivian. (2002). Riego en áreas pequeñas. La acciones del Senara en este campo. *Revista Agronomía Costarricense* 26 (1): 73-83.

*Ley de Aguas decretada el 26 de mayo de 1884.* (1893) San José. Tipografía Nacional.

*Ley de Aguas No.276 edición actualizada.* (1995) San José. Publicaciones Jurídicas.

*Ministerio de Ambiente y Energía.* Dirección de Agua. Constitución de sociedades de usuarios de agua. Recuperado de: [www.drh.go.cr](http://www.drh.go.cr)

*Radio Monumental.* Programa Matices. La Ley del Recurso Hídrico. 1 de setiembre del 2014.

*Sala Constitucional, República de Costa Rica.* Expediente 5214-14. Consulta facultativa de constitucionalidad proyecto de Ley número 17742.

*Sala Constitucional, República de Costa Rica.* Voto 2014-012887. 8 de agosto 2014.

*Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.* Manual de procedimientos para financiamiento de proyectos y gestión de cobro. La Gaceta No. 232. 26 de noviembre del 2004: 19-21.