
RESOLUCIÓN DEFINITIVA

EXPEDIENTE 2022-0344-TRA-PJ

DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS DE FISCALIZACIÓN

**ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO
SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA,
apelante**

REGISTRO DE PERSONAS JURÍDICAS

EXPEDIENTE DE ORIGEN DPJ-050-2021

ASOCIACIONES

VOTO 0426-2022

TRIBUNAL REGISTRAL ADMINISTRATIVO. San José, Costa Rica, a las nueve horas con diez minutos del siete de octubre de dos mil veintidós.

Conoce este Tribunal el recurso de apelación planteado por el señor Deivis Gerardo Rodríguez Alfaro, cédula de identidad 2-0551-0069, vecino de San Carlos, en su condición de presidente y representante legal con carácter de apoderado generalísimo sin límite de suma de la **ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA**, cédula jurídica 3-002-377037, con domicilio en Alajuela, San Carlos, en la oficina del Acueducto de Pénjamo, en contra de la resolución final dictada por el Registro de Personas Jurídicas a las 11:00 horas del 26 de julio de 2022.

Redacta el juez Óscar Rodríguez Sánchez

CONSIDERANDO

PRIMERO. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO. Mediante escrito presentado ante el Registro de Personas Jurídicas el 16 de noviembre de 2021, el señor Ronald Gerardo Oviedo Rojas, cédula de identidad 2-0434-0668, vecino de San Carlos, Alajuela, en su condición de asociado fundador y activo, planteó gestión administrativa de fiscalización en contra de la **ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA**, cédula jurídica 3-002-377037, por cuanto informalmente recibió por vía tecnológica un comunicado de la junta directiva de dicha asociación que informa a todos sus abonados la aprobación en firme del acuerdo de nulidad de las actas de junta directiva desde la número 218 del 8 de mayo de 2020 hasta la 249 del 17 de junio de 2021, debido al incumplimiento de los estatutos de esta y con fundamento en una consulta realizada al asesor jurídico del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, mediante oficio PRE-J-2021-03522 del 8 de setiembre del 2021.

Mediante resolución de las 11:30 horas del 21 de diciembre de 2021, el departamento de Asesoría Legal del Registro de Personas Jurídicas confirió audiencia a las siguientes personas: al señor Deivis Gerardo Rodríguez Alfaro, en su condición de presidente de la asociación fiscalizada, apersonándose el 31 de enero de 2022 y se refiere a la audiencia; y a la señora Sonia Guevara Rodríguez, en su calidad de directora general de la Asesoría Legal de Sistemas Comunes del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, quien se apersona y contesta el 25 de enero de 2022.

Por resolución de las 10:00 horas del 21 de diciembre de 2021, el departamento de Asesoría Legal del Registro de Personas Jurídicas dispuso la consignación de una nota de advertencia administrativa como medida precautoria, sobre el asiento de inscripción de la **ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA** (folios 74 y 75, tomo I del expediente administrativo).

Las diligencias administrativas de fiscalización fueron admitidas mediante resolución dictada a las 11:00 horas del 26 de julio de 2022, dictada por la Dirección del Registro de Personas Jurídicas que resolvió en lo que interesa lo siguiente:

[...] **I.-** Admitir esta gestión administrativa de fiscalización en contra de la **Asociación Administradora del Acueducto y Alcantarillado Sanitario de Pénjamo de Florencia de San Carlos, Alajuela**; titular de la cédula jurídica número: 3-002-377037; en el tanto se detectaron inconsistencias relativas al quórum de sesión de junta directiva, de fechas: el 8 de mayo, el 16 de septiembre, 2 de octubre y 16 de octubre, todas del 2020; violentándose así lo dispuesto en el artículo 16 del estatuto.

II.- Una vez en firme la presente resolución final se ordena la inmovilización administrativa del asiento de inscripción de la asociación denominada: **Asociación Administradora del Acueducto y Alcantarillado Sanitario de Pénjamo de Florencia de San Carlos, Alajuela**; titular de la cédula jurídica número: 3-002-377037, para lo cual se comisiona al Departamento de Asesoría Legal de este Registro [...] (folios 431 al 448, tomo II del expediente administrativo).

Inconforme con lo resuelto, el señor Deivis Gerardo Rodríguez Alfaro, en la condición indicada, apeló y expuso como agravios que el pronunciamiento por parte del Registro de Personas Jurídicas en la resolución recurrida es omiso sobre el hecho que tuvo como no probado, de que el promovente se le ocasionara algún tipo de perjuicio o amenaza en su condición de asociado en virtud del acuerdo tomado en la sesión ordinaria llevada a cabo el 29 de setiembre de 2021, acta número 258-2021, ya que no valoró la prueba documental y pericial aportada sea el oficio consultivo y recomendación técnica AYA PRE-J-2021-03522.

Agrega el recurrente, que el Registro de Personas Jurídicas omite analizar y pronunciarse acerca de la naturaleza jurídica de la ASADA; por otra parte en la resolución final en el considerando tercero, no efectúa el estudio ni se pronuncia en cuanto a la relación especial

de sujeción instaurada en un contrato administrativo de delegación por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la potestad revocatoria discrecional otorgada al órgano directivo de la asociación, además se da una errada valoración al excluir la legitimidad con que cuentan los acuerdos que fueron revocados por la junta directiva y se presenta una falta al principio de congruencia administrativa, debido a que el Registro de Personas Jurídicas por un lado estima que la junta directiva no cuenta con competencia para declarar de oficio nulos sus propios acuerdos y por otra parte consiente que los acuerdos revocados refieren a asuntos de carácter contable y administrativo, los cuales no perjudican derechos adquiridos o situaciones de derecho consolidadas que tengan incidencia a nivel registral.

SEGUNDO. HECHOS PROBADOS Y NO PROBADOS. Por ser contestes con la documentación que consta en el expediente, este Tribunal hace suyo el elenco de hechos probados y no probados contenidos en el considerando segundo de la resolución venida en alzada.

TERCERO. CONTROL DE LEGALIDAD. Analizado el acto administrativo de primera instancia no se observan vicios en sus elementos esenciales, que causan nulidades, invalidez o indefensión que sea necesario sanear.

CUARTO. I. SOBRE EL CONTENIDO DE LA COMPETENCIA DEL REGISTRO DE PERSONAS JURÍDICAS PARA CONOCER DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS ASOCIACIONES. La competencia para fiscalizar a las Asociaciones ha sido conferida por Ley al Poder Ejecutivo, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de asociaciones, que señala:

El control administrativo de las asociaciones corresponde al Poder Ejecutivo, quien es el encargado de autorizar la creación de asociaciones nacionales y la incorporación de las extranjeras; de fiscalizar las actividades de las mismas y de disolver las que

persigan fines ilícitos o lesionen la moral o el orden público, todo de acuerdo con lo dispuesto por esta ley.

Dada esta competencia, es necesario verificar su contenido, es decir su ámbito de acción, medios y procedimientos para su ejecución conforme al principio de legalidad, el cual debe regir para cualquier actuación de un funcionario público, conforme al artículo 11 de la Ley general de la administración pública al señalar que “1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes...”.

De ahí que, el artículo 43 del Reglamento a la Ley de asociaciones, decreto ejecutivo 29496-J, otorga la competencia fiscalizadora al Ministerio de Justicia y Paz, por intermedio de la Dirección o Subdirección del Registro de Personas Jurídicas de la siguiente manera:

- a) Cuando se tenga conocimiento de una incorrecta administración de las asociaciones.
- b) Cuando exista inconformidad con la celebración de asambleas, en virtud de violaciones a la Ley de Asociaciones, su Reglamento o los estatutos internos.
- c) Cuando se viole el debido proceso en cuanto a afiliación, desafiliación o expulsión de asociados, irrespetando la Ley, su Reglamento o los estatutos del ente.
- d) Todo otro asunto que se relacione directamente con la administración de las asociaciones, quedando excluido el aspecto contable el cual será competencia de la autoridad correspondiente.

Para cumplir su cometido, el órgano encargado podrá investigar una vez que el gestionante, asociado o tercero con interés legítimo, haya demostrado que agotó la vía interna de la asociación de que se trate. Para lo anterior, estudiará los documentos aportados, libros que se

presenten una vez solicitados y todo otro tipo de documento que justifique la gestión y resolverá en forma considerada lo que corresponda.

Por consiguiente, una solicitud de fiscalización se realiza de conformidad con el artículo 47 del Reglamento citado, según las reglas previstas para la gestión administrativa contemplada en el Título IV del Reglamento del Registro Público, Decreto Ejecutivo 26771-J, propiamente en sus artículos del 92 al 101.

De lo que resulta claro que el marco de competencia del Registro de Personas Jurídicas está limitado a aspectos meramente administrativos, tales como eventuales problemas en su administración, inconformidad con la celebración de asambleas por violación a la ley o su reglamento, así como sus estatutos o la violación del debido proceso de sus afiliados, debido a ello no puede el procedimiento de fiscalización extenderse a otros temas, aunque estos sean propuestos por las partes.

Respecto a la fiscalización de asociaciones ya se ha pronunciado este Tribunal, entre otros en el Voto 009-2006 de las 14:00 horas del 13 de enero de 2006, que en lo de interés indica:

[...]

constituye un instrumento destinado a asegurar no solo el efectivo cumplimiento de los fines y objetivos propuestos por la Ley de Asociaciones y su Reglamento y en los respectivos estatutos internos de cada asociación en particular (los cuales constituyen el ordenamiento básico que rige sus actividades), sino que también para que sus actuaciones sean lícitas, legítimas y que no dañen la moral y el orden público

[...]

En general, las personas jurídicas son figuras legales creadas para que un grupo o colectivo de personas, puedan realizar fines comunes a través de una organización reconocida jurídicamente. Su actividad se rige por medio de las decisiones o acuerdos que, como órgano

supremo, tome la asamblea que reúna a todos sus miembros, llámese esta, asamblea de accionistas, asamblea de asociados, o cualquier otra, dependiendo del tipo de persona jurídica de que se trate.

Cabe razonar entonces, que la fiscalización de las asociaciones constituye un instrumento tendiente a asegurar no solo el efectivo cumplimiento de los fines y objetivos propuestos por la Ley de asociaciones y su Reglamento, así como en los respectivos estatutos internos de cada asociación en particular (los cuales constituyen el ordenamiento básico que rige sus actividades), sino que también para que sus actuaciones sean lícitas y legítimas. Es decir, se trata de una labor preventiva y correctiva, de constatación del funcionamiento de las asociaciones, justificada en la protección que la Constitución Política garantiza al ejercicio de un derecho fundamental, como lo es la libertad de asociación.

II. SOBRE. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ASOCIACIONES ADMINISTRADORAS DE SISTEMAS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS COMUNALES (ASADAS). Las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados constituyen personas jurídicas de naturaleza privada, dado que su creación debe regirse por la Ley de Asociaciones; sin embargo, su funcionamiento se encuentra sometido a los requisitos y requerimientos exigidos por la normativa que las regula, ya que les fue encomendado el ejercicio de una especial actividad que involucra la prestación de servicios públicos en beneficio de una colectividad, tal y como fue considerado en el criterio OJ-066-2022 emitido por la Procuraduría General de la República, el 30 de abril del 2002.

Atendiendo a la particular función realizada por este tipo de asociaciones, resulta necesario realizar un análisis más profundo sobre su naturaleza jurídica; la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Ley N° 2726 de 14 de abril de 1961 y sus reformas) en su **artículo 1** establece como objeto del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados:

“...dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de 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...”.

Por ello, entre otras funciones, fijadas en el **artículo 2** de este mismo cuerpo legal, corresponde a este Instituto:

“a) Dirigir y vigilar todo lo concerniente para proveer a los habitantes de la república de un servicio de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas” (...) “g) Administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país, los cuales se irán asumiendo tomando en cuenta la conveniencia y disponibilidad de recursos. (...) “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”. (Lo resaltado no es del original)

En el inciso g) del artículo antes citado, se faculta a dicha institución a delegar en organismos locales la administración de los servicios de suministro de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos. Estas son precisamente las **ASADAS**, reguladas en el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (Decreto Ejecutivo N.º 32529 de 2 de febrero de 2005), que en su artículo 3 establece:

Artículo 3º-AyA mediante convenio suscrito al efecto, previo acuerdo favorable de su Junta Directiva, podrá delegar la administración, operación, mantenimiento y

desarrollo de los sistemas de acueductos y/o alcantarillados comunales, a favor de asociaciones debidamente constituidas e inscritas de conformidad con la Ley de Asociaciones N° 218 del 8 de agosto de 1939, sus modificaciones y respectivo Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 29496-J, publicado en La Gaceta N° 95 del 21 de mayo del 2001.

Asimismo, AyA facilitará a las futuras asociaciones el proyecto de estatutos y posteriormente el aval de los mismos, los que deberán ser presentados al Registro de Asociaciones del Registro Nacional, para su respectiva inscripción.

Estas Asociaciones deben tener como único y específico fin: “...la construcción, administración, operación, mantenimiento y desarrollo de los sistemas de acueductos y alcantarillados delegado por AyA; así como la conservación y aprovechamiento racional de las aguas necesarias para el suministro a las poblaciones; vigilancia y control de su contaminación o alteración, por lo que los recursos financieros generados por la gestión del sistema, deberán dedicarse exclusivamente a esos fines” (**artículo 16**).

En aplicación de este criterio, ninguna Asociación podría inscribirse si su Objeto Social menciona las actividades reservadas al A y A, por su delegación; salvo cuando cuente con el consentimiento de la institución, materializado mediante un convenio.

Aunado a lo anterior, el Instituto mantiene sus potestades de imperio respecto de estos servicios. Por ello unilateralmente puede rescindir en cualquier momento el “Convenio de delegación de la gestión del servicio” y asumir de pleno derecho la administración del sistema, respetando el debido proceso (**artículo 20**).

Dentro de los deberes y atribuciones conferidos; establecidos en el artículo 21 del reglamento de citas para este tipo de asociaciones, tenemos: Inciso 1) Someter a conocimiento de AyA los estatutos de la Asociación, previo a la presentación al Registro de Asociaciones para su

inscripción. Inciso 2) Suscribir con AyA el Convenio de Delegación de la gestión del servicio público.

Por otra parte, resulta claro que los estatutos que rigen las ASADAS deben cumplir además de lo dispuesto en la Ley de Asociaciones (Ley 218) -como lo indica el artículo 3 del Reglamento de ASADAS (Decreto No. 32529)- previo acuerdo favorable de la Junta Directiva de AyA, quien les facilita el proyecto de estatutos y lo avala para que sea presentado al Registro, así como contar con convenio suscrito al efecto por ambas partes y refrendado por la Contraloría General de la República (artículo 12). Lo anterior implica que para su formación y funcionamiento requieren de la aprobación del Instituto, una vez que este determina su viabilidad y factibilidad. Además en su pacto constitutivo se utiliza un modelo estructurado por el AyA sobre la base de la experiencia y los ajustes hechos conforme a las experiencias y necesidades.

Asimismo, estas asociaciones deben cumplir otros requisitos establecidos en dicho Reglamento, dentro de los cuales y para lo que aquí interesa, tenemos que: su Junta Directiva debe tomar un acuerdo que autorice a solicitar la delegación de la gestión de los sistemas de acueductos y/o alcantarillado (artículo 14); debe inscribirse en el Registro de Asociaciones del Registro Nacional la inscripción, organización, plazo de vigencia, estatutos y personería de la Asociación así como sus modificaciones (artículo 15).

De acuerdo con este marco normativo, es fácil concluir que para el cumplimiento de los fines y funciones encomendadas legalmente al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en algunas comunidades cuenta con el apoyo que recibe de las ASADAS, con el objetivo de que se logre atender las necesidades que de este servicio público demande el territorio correspondiente. Esta delegación implica la concesión del ejercicio de una actividad especial que beneficia a toda la colectividad, por lo que se utiliza la figura de la concesión de la gestión de ese servicio público, que ha sido encomendado por ley al AyA, y

por ello este mantiene sus poderes de supervisión e intervención que lo garanticen.

En relación con lo mencionado, la Procuraduría General de la República en el **Dictamen C-061-2008** del 4 de marzo de 2008, respecto a la naturaleza jurídica de este tipo de asociaciones estableció lo siguiente:

[...]

las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados constituyen personas jurídicas de naturaleza privada, dado que su creación debe regirse por la Ley de Asociaciones. (...) la constitución de dichas asociaciones (ASADA) debe realizarse con absoluto respeto al derecho de libre asociación. (...) su funcionamiento se encuentra sometido a los requisitos y requerimientos exigidos por la normativa que las regula, ya que les fue encomendado el ejercicio de una especial actividad que involucra la prestación de servicios públicos en beneficio de una colectividad.

[...]

De ahí que, las ASADAS están constituidas bajo la figura legal de la asociación, su naturaleza jurídica regida por el derecho privado; no obstante como administran bienes de dominio público y prestan servicios públicos en beneficio de la colectividad, se les reconoce como un ente privado con interés público, las cuales están sometidas a los requisitos exigidos por la normativa emanada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, así como sus estatutos, la Ley de Asociaciones N° 218 y su Reglamento Decreto Ejecutivo N° 29496-J.

En conclusión estamos ante una figura compleja, en donde existe una relación de colaboración entre la administración pública y particulares para la prestación de un servicio público, en donde la relación de la Asada con el AyA se encuentra regida por el derecho público y así aquellas actuaciones de la asociación que se vinculen única y exclusivamente con la prestación del servicio público para la que fueron creadas. Debiendo quedar excluidas

las actuaciones puramente de administración y que se registrarán por el derecho privado, dada la naturaleza privada de las ASADAS.

III. SOBRE LA REVOCACIÓN Y NULIDAD DE LOS ACTOS ADOPTADOS POR UNA JUNTA DIRECTIVA. Partiendo de las consideraciones que anteceden considera este Tribunal de importancia referirse primeramente a la revocatoria del acto administrativo, potestad con que cuenta la administración pública para eliminar los efectos jurídicos de un acto, que a pesar de ser válido decide hacerlo ineficaz por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, conforme lo establece el artículo 152 de la Ley general de la administración pública que señala:

1. El acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, con las excepciones que contempla esta ley.
2. La revocación deberá tener lugar únicamente cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público, pese al tiempo transcurrido, a los derechos creados o a la naturaleza y demás circunstancias de la relación jurídica a que se intenta poner fin.

Asimismo, opera la nulidad absoluta de los actos administrativos, la cual es notoria y no exige un proceso complejo para su demostración, es fácil de identificar y constituye el supuesto sustancial que sirve de soporte fundamental, la cual se puede denominar dentro de nuestro ordenamiento jurídico como la máxima categoría anulatoria de los actos o contratos administrativos y que concierne a la existencia de vicios del acto o contrato en los cuales no se requiere de gran esfuerzo para su análisis o comprobación debido a que el vicio es evidente y manifiesto, que por tanto hace que la declaratoria de nulidad absoluta del acto o contrato sea consecuencia lógica, necesaria e inmediata, dada la certeza y evidencia palpable de los vicios graves que padece el acto, según los supuestos del artículo 173 de la citada ley que dispone lo siguiente:

1) Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen.

En ambos casos, los dictámenes respectivos deberán pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada.

2) Cuando se trate de la Administración central del Estado, el ministro del ramo que dictó el respectivo acto deberá declarar la nulidad. Cuando se trate de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declararla el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa. Contra lo resuelto cabrá recurso de reposición o de reconsideración, en los términos del Código Procesal Contencioso-Administrativo.

3) Previo al acto final de anulación de los actos a que se refiere este artículo, la Administración deberá dar audiencia a las partes involucradas y cumplir con el debido procedimiento administrativo ordinario dispuesto en esta Ley.

4) La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren.

5) La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por

omisión de las formalidades previstas o por no ser absoluta, evidente y manifiesta, será absolutamente nula, y la Administración estará obligada, además, al pago por daños, perjuicios y costas; todo sin perjuicio de las responsabilidades personales del servidor agente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 199.

6) Para los casos en que el dictado del acto administrativo viciado de nulidad absoluta, evidente y manifiesta corresponda a dos o más ministerios, o cuando se trate de la declaratoria de nulidad de actos administrativos relacionados entre sí, pero dictados por órganos distintos, regirá lo dispuesto en el inciso d) del artículo 26 de esta Ley.

7) La pretensión de lesividad no podrá deducirse por la vía de la contrademanda.

Bajo esta misma línea, el Dr. Ernesto Jinesta señala:

...la revocación es la extinción de un acto administrativo por razones de oportunidad, conveniencia o mérito - discrecionalidad-, con lo que se distingue, claramente, de la anulación -por nulidad absoluta o relativa- que procede, fundamentalmente, por motivos de legalidad. Es así como cabe la revocación de actos administrativos válidos, esto es, sustancialmente conformes con el ordenamiento jurídico y que se encuentran produciendo efectos -eficaces- pero inoportunos. Precisamente, en este aspecto se encuentra una de las diferencias fundamentales entre la revocación y la anulación (por nulidad relativa o absoluta), ya que, pueden revocarse, por razones de oportunidad, conveniencia o mérito -discrecionalidad administrativa- actos administrativos completamente perfectos o válidos y que se encuentran produciendo efectos, en tanto que en la anulación se supone que el acto nunca ha sido válido o perfecto y los efectos que pueden haber producido son precarios... (Jinesta Lobo, Ernesto (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I (Parte General), Medellín, Colombia: Biblioteca Jurídica Diké., pp. 443 y 431)

En ese mismo sentido, respecto a los efectos de la revocatoria y nulidad, la Procuraduría General de la República, mediante dictamen C-067-2004 de 25 de febrero de 2004, establece que “La revocatoria de un acto de la Junta Directiva tendrá efectos a futuro. Si se trata de una anulación, los efectos retroactivos de ésta se regulan conforme los artículos 171 y 178 de la Ley general de la administración pública.” (el subrayado es nuestro).

IV. SOBRE EL CASO CONCRETO. En el presente asunto el Registro de Personas Jurídicas, excluye la aplicación de la Ley general de la administración pública en su resolución final de las 11:00 horas del 26 de julio de 2022, y ordena la inmovilización administrativa del asiento de inscripción de la ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA.

Retomando el análisis sobre la naturaleza jurídica de las ASADAS y la legislación aplicable, la Procuraduría General de la República en el dictamen C-061-2008 del 4 de marzo de 2008 en lo de interés señaló lo siguiente:

“constituyen personas jurídicas de naturaleza privada que realizan labores de interés público pues brindan a la comunidad un servicio público -lo que no modifica su carácter privado-, y que como tales, deben encontrarse organizadas de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Ley de Asociaciones, cuyo principio fundamental se encuentra precisamente en el respeto a la libre asociación razón por la cual, en el proceso de constitución de una ASADA, se debe garantizar ese derecho.”

Asimismo, el artículo 21 del Reglamento de las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales, establece una serie de deberes y obligaciones que deben ser realizadas por la junta directiva de la ASADA, además, a pesar de constituir una figura de carácter privado, cumple una función de interés público para el beneficio de la

colectividad; participando tanto en la prestación de agua como en el desarrollo y bienestar de la comunidad.

A la luz de lo anterior cabe resaltar que al realizar la ASADA una función de carácter público y conforme a lo indicado en el artículo 21 del Reglamento de las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales, la junta directiva de la ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA, al dictar el acuerdo de nulidad de las actas que van desde la número 218 del 8 de mayo de 2020 hasta la 249 del 17 de junio de 2021, debido al incumplimiento de los estatutos de dicha asociación y conforme a la naturaleza jurídica de los actos que anuló, debió tomar en consideración lo establecido en el artículo 173 de la Ley general de la administración pública y seguir con el debido proceso en la revocación o anulación de aquellos acuerdos que involucren el otorgamiento de servicios públicos. Más aún si se considera que el acuerdo de nulidad no dimensiona los efectos de este, pues existen acuerdos firmes ya ejecutados y actos declaratorios de derechos como la concesión de servicios de agua, que implican la afectación de terceros.

Por consiguiente, considera este Tribunal que no lleva razón el Registro de Personas Jurídicas al excluir la aplicación de la Ley general de la administración pública, debido a que las ASADAS realizan por concesión del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados una gestión de interés público, hecho que se reafirma en el escrito presentado ante esta autoridad por dicha institución en el cual claramente reafirma lo indicado mediante el dictamen de la Procuraduría General de la República C-061-2008 del 4 de marzo de 2008.

A pesar de que la resolución de alzada da una interpretación ambigua acerca de la naturaleza jurídica de las ASADAS y la relación de sujeción con el A y A; considera este Tribunal que este hecho no viene a cambiar la forma en que se resuelve la presente gestión administrativa; en cuanto a la desatención de la delegación otorgada a la junta directiva por parte del Instituto

Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en este punto se debe aclarar al recurrente, que la junta directiva de la ASADA debe entender claramente las facultades, obligaciones y derechos que le otorga el numeral 21 del Reglamento de las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales, y así poder realizar el procedimiento correcto para declarar nulas las actas número 218 del 8 de mayo de 2020 hasta la 249 del 17 de junio de 2021, de conformidad con lo establecido en la Ley general de la administración pública **exclusivamente** en aquellos acuerdos que involucren el otorgamiento de un servicio público como una carta de disponibilidad de servicios, el otorgamiento de un nuevo servicio de agua o el traspaso de un medidor , entre muchos otros actos que se relacionan con este fin público.

En cuanto a la prueba testimonial ofrecida por el apelante, esta no es relevante debido a que del expediente se desprende la incorrecta nulidad de las actas por medio del acuerdo tomado por la junta directiva de la ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA.

Respecto al agravio de que la resolución recurrida es incongruente, se rechaza por carecer de fundamento, asimismo téngase presente que en cuanto a los alcances y la competencia de la autoridad registral en torno a las fiscalizaciones de las asociaciones, así como las facultades, obligaciones y derechos de las ASADAS, fueron ampliamente desarrollados en esta resolución.

De acuerdo con el análisis realizado, se observa que en el acuerdo que consta en el artículo sexto del acta 258-2021 del 29 de setiembre de 2021 y que indica: “Se aprueba la nulidad (sic) de las actas desde la N°218 con fecha 08 de mayo de 2020 hasta la N° 249 del 17 de junio de 202, decisión basada en la consulta realizada al abogado y asesor del AyA detalle en oficio N° PRE-J2021-03522 con fecha 08 de setiembre del 2021y firmado por el

Licenciado Allen López Baltodano.”, no se siguió el debido proceso para efectos de declarar nulos aquellos actos que involucran el otorgamiento de servicios públicos, deviniendo improcedente el acuerdo tomado. Además, persisten las inconsistencias indicadas por el Registro de alzada, relativas al quórum de sesión de junta directiva, de fechas: el 8 de mayo, el 16 de septiembre, 2 de octubre y 16 de octubre, todas del 2020 y que dan pie a la inmovilización decretada por la autoridad registral.

Con fundamento en todo lo expuesto, lo procedente es declarar parcialmente con lugar el recurso de apelación planteado por el señor Deivis Gerardo Rodríguez Alfaro, en su condición de presidente y representante legal con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA, en contra de la resolución venida en alzada, la cual se revoca parcialmente por nuestra razones, reconociendo la potestad revocatoria o anulatoria de las Asadas en aquellos acuerdos que involucren el otorgamiento de servicios públicos, respetando para ello el debido proceso, manteniendo la inmovilización administrativa del asiento de inscripción de dicha asociación, debido a las inconsistencias evidenciadas por el Registro; por lo demás se mantiene incólume la citada resolución.

POR TANTO

Con fundamento en las consideraciones, normas y jurisprudencia expuestas, **se declara parcialmente con lugar** el recurso de apelación planteado por el señor Deivis Gerardo Rodríguez Alfaro, en su condición de presidente y representante legal con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la ASOCIACIÓN ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE PÉNJAMO DE FLORENCIA DE SAN CARLOS, ALAJUELA, en contra de la resolución final dictada por el Registro de Personas Jurídicas a las 11:00 horas del 26 de julio de 2022, la que en este acto se **revoca**

parcialmente por nuestra razones, manteniendo la inmovilización administrativa del asiento de inscripción de dicha asociación; por lo demás se mantiene incólume la resolución recurrida. Sobre lo resuelto en este caso, se da por agotada la vía administrativa de conformidad con los artículos 25 de la Ley 8039, de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual y el artículo 29 del Reglamento Operativo de este Tribunal, Decreto Ejecutivo 35456-J. Previa constancia y copia de esta resolución que se dejará en los registros que al efecto lleva este Tribunal, devuélvase el expediente a la oficina de origen para lo de su cargo. **NOTIFÍQUESE.**

Firmado digitalmente por
KAREN CRISTINA QUESADA BERMUDEZ (FIRMA)
Fecha y hora: 23/12/2022 03:33 PM
Karen Quesada Bermúdez

Firmado digitalmente por
OSCAR WILLIAM RODRIGUEZ SANCHEZ (FIRMA)
Fecha y hora: 23/12/2022 03:31 PM

Oscar Rodríguez Sánchez

Firmado digitalmente por
LEONARDO VILLAVICENCIO CEDEÑO (FIRMA)
Fecha y hora: 23/12/2022 06:33 PM

Leonardo Villavicencio Cedeño

Firmado digitalmente por
PRISCILLA LORETTO SOTO ARIAS (FIRMA)
Fecha y hora: 23/12/2022 03:32 PM

Priscilla Loretto Soto Arias

Firmado digitalmente por
GUADALUPE GRETTEL ORTIZ MORA (FIRMA)
Fecha y hora: 23/12/2022 10:14 PM

Guadalupe Ortiz Mora

euv/KQB/ORS/LVC/PLSA/GOM

DESCRIPTORES:

REGISTRO DE ASOCIACIONES

TE: FISCALIZACIÓN DE ASOCIACIONES

TG: REGISTRO DE PERSONAS JURÍDICAS

TNR: 00.50.98