



4 de marzo de 2026
AL-DEST-IJU-070-2026

Señor
Edel Reales Novoa
Gerente Departamento
Secretaría del Directorio
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24412

Estimado señor:

Me permito remitirle el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N.º 24412**.
Proyecto de ley: **REFORMA DEL INCISO G) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N° 2726, DE 14 DE ABRIL DE 1961, LEY CONSTITUTIVA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental



*/lsch 4-3-2026

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-070-2026

INFORME DE PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL INCISO G) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N° 2726, DE 14 DE
ABRIL DE 1961, LEY CONSTITUTIVA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE
DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**

EXPEDIENTE N° 24412

INFORME JURÍDICO

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:

**FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**



4 de marzo de 2026

TABLA DE CONTENIDO

I. ANÁLISIS TÉCNICO	4
1. Resumen del Proyecto	4
2. Antecedentes	4
3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	4
4. Análisis del Articulado	5
5. Aspectos de Técnica Legislativa	17
II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES	17
III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	19
a) Votación	19
b) Delegación	19
c) Consultas	19
Obligatoria.	19
IV. FUENTES	19



AL-DEST-IJU-070-2026

INFORME DE PROYECTO DE LEY¹

“REFORMA DEL INCISO G) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N° 2726, DE 14 DE ABRIL DE 1961, LEY CONSTITUTIVA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS”

EXPEDIENTE N° 24412

I. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Resumen del Proyecto

El presente proyecto pretende realizar la adición de un último párrafo al inciso g) del artículo 2 de la Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, ley n° 2726 del 14 de abril de 1961, con el objetivo de establecer como obligación al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA), garantizar que las Juntas Directivas u órganos representativos de organismos locales con los cuales convenga la administración y operación directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados, estén integrados únicamente por personas costarricenses, residentes y/o personas extranjeras naturalizadas.

2. Antecedentes

Dentro de la corriente legislativa se presentó un proyecto, el cual dentro de sus reformas incluía el establecer como requisito para ser integrante de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), ser costarricense de nacimiento o naturalizado.

El proyecto se tramitó bajo el expediente legislativo n° 23790. El mismo se encuentra archivado al haber recibido un Dictamen Negativo de Mayoría en el plenario legislativo el 14 de febrero de 2025.

3. Vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²

¹ Elaborado por Alejandro Solano Vargas, Asesor. Supervisado por Llihanny Linkimer Bedoya, Jefa de Área Económica Administrativa. Revisión final por Fernando Martínez Campos, Gerente del Departamento de Servicios Técnicos.

² Información suministrada por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.



El proyecto de ley presenta una relación tangencial con la Agenda 2030 y su impacto es positivo en el ODS 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”.

La relación con el ODS 16 se fundamenta en la exigencia de que las juntas directivas de los organismos locales estén conformadas exclusivamente por personas nacionales o naturalizadas. Esta disposición contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad y garantiza una gestión del recurso hídrico con mayores niveles de legitimidad, transparencia y rendición de cuentas.

La viabilidad del proyecto dependerá del respectivo informe jurídico.

4. Análisis del Articulado

En aras de una mejor comprensión de las reformas pretendidas por la iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro comparativo entre la Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, ley n° 2726 del 14 de abril de 1961 y las reformas pretendidas por el expediente legislativo n° 24412	
Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, ley n° 2726 del 14 de abril de 1961	Reformas pretendidas por el expediente legislativo n° 24412
Artículo 2º.- Corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: (...) 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. Los sistemas que actualmente están administrados y operados por las corporaciones municipales podrán seguir a cargo de éstas, mientras suministren un servicio eficiente. Bajo ningún concepto podrá delegar la administración de los sistemas de	Artículo 2- Corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: (...) 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. Los sistemas que actualmente están administrados y operados por las corporaciones municipales podrán seguir a cargo de éstas, mientras suministren un servicio eficiente. Bajo ningún concepto podrá delegar la administración de los sistemas de



acueductos y alcantarillado sanitario del Area Metropolitana. Tampoco podrá delegar la administración de los sistemas sobre los cuales exista responsabilidad financiera y mientras ésta corresponda directamente al Instituto. 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. Por las mismas razones y con las mismas características, también podrán crearse juntas administradoras regionales que involucren a varias municipalidades;	acueductos y alcantarillado sanitario del Área Metropolitana. Tampoco podrá delegar la administración de los sistemas sobre los cuales exista responsabilidad financiera y mientras ésta corresponda directamente al Instituto. 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. Por las mismas razones y con las mismas características, también podrán crearse juntas administradoras regionales que involucren a varias municipalidades; <u>Además, deberá garantizar que las Juntas Directivas u órganos representativos de estos organismos locales estén integrados únicamente por personas costarricenses, residentes y/o personas extranjeras naturalizadas.</u>
--	---

Del cuadro se puede observar que la reforma propuesta se refiere a que el AYA deba garantizar que las Juntas Directivas u órganos representativos de organismos locales con los cuales convenga la administración y operación directamente de los sistemas de acueductos y alcantarillados estén integrados únicamente por personas costarricenses, residentes y/o personas extranjeras naturalizadas.

De esta forma, resulta necesario en primer lugar tener presente con cuales organismos locales podría el AYA convenir la administración y operación directamente de los sistemas de acueductos y alcantarillados.

En este sentido, la Procuraduría General se ha manifestado en los siguientes términos:

"Luego, es claro que el artículo 2.g de la Ley N.º 2726 ha previsto la posibilidad de que el Instituto delegue la administración de los sistemas de acueductos y alcantarillados en organismos de base local o



comunal. La Ley N.º 2726, sin embargo, no ha determinado de modo unívoco la forma jurídica que deben adoptar los denominados “organismos locales” a efectos de que el Instituto les pueda delegar, eventualmente, la administración de tales sistemas de acueductos y alcantarillados. Dicho de otro modo, la Ley no ha circunscrito la posibilidad de gestionar los acueductos locales a un determinado tipo de “organismo local”. Lo anterior no significa, sin embargo, que cualquier tipo de organismo o ente pueda convenir con el Instituto la gestión local de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados, pues la misma Ley es clara en que tales organismos deben tener necesariamente un carácter local para integrar, de manera efectiva, a la comunidad en la gestión de los servicios de acueductos y alcantarillados.

(...) Luego, debe puntualizarse que si bien es evidente que el artículo 2.g de la Ley N.º 2726 ha remitido a la potestad reglamentaria, la regulación de la prestación delegada del servicio público de acueductos y alcantarillados, lo cierto es que bajo el concepto de “organismos locales” utilizado en el artículo 2.g de la Ley N.º 2726, la norma legal comprende una serie diversa de tipos de organizaciones locales a las cuales el Instituto podría, eventualmente, delegar la administración de los acueductos y alcantarillados locales.

Es decir que si bien es claro que el artículo 2.g de la Ley N.º 2726 delegó en la vía reglamentaria, la regulación de la delegación de la administración de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados locales; lo cierto es que bajo el concepto de “organismos locales”, el Legislador comprendió que se podía concesionar la gestión de ese servicio público en diversos tipos de organizaciones, no solamente las asociaciones administradoras de acueductos y alcantarillados (...)

La tesis anterior es consistente con lo que ha sido nuestra jurisprudencia administrativa, en la cual se ha advertido que, efectivamente, la Ley autoriza que se pueda delegar la administración de un sistema de acueductos en **Municipalidades, Empresas municipales de servicios públicos, Asociaciones de Desarrollo Comunal** (a través de los Comités de Acueductos Rurales) u otros organismos locales siempre y cuando, obviamente, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, previa motivación, lo considere más conveniente para el interés público y suscriba en consecuencia un convenio con el ente delegado, el cual debe a tal efecto cumplir y satisfacer los requerimientos y condiciones que impongan los reglamentos respectivos. (Véanse los dictámenes C-236-2008 de 7 de julio de 2008, OJ-35-1995 de 6 de octubre de 1995 y C-089-1988 de 27 de mayo de 1988)

Corolario de lo anterior, aunque el artículo 2.g de la Ley N.º 2726 haya permitido que diversos tipos de organizaciones, de acuerdo con las circunstancias específicas de cada zona y comunidad, puedan ser delegatarios de una concesión de servicios para prestar el servicio de acueductos y alcantarillados en una localidad en particular, lo cierto es que en el caso de las cooperativas, aunque tengan un carácter local, se encuentran impedidas, por disposición de Ley y salvo que el Legislador eventualmente las autorice de forma expresa, para asumir la prestación de un servicio público esencial como lo es del acueductos y alcantarillados” (el subrayado es nuestro; ver en el mismo sentido el dictamen C-089-88 del 27 de mayo de 1988).³”

A mayor ahondamiento el ente consultor también ha declarado:

“En este sentido, la citada Ley n.º 2726, específicamente en el artículo 2.g, faculta a dicha institución autónoma para delegar la administración de los sistemas locales de acueductos y alcantarillados en diversas organizaciones locales, adaptándose a las particularidades de cada comunidad mediante convenios específicos.

³ Procuraduría General de la Republica. Opinión Jurídica n° C-064-2020 del 26 de febrero de 2020.



Es relevante destacar que, si bien las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) pueden ser consideradas como posibles entidades receptoras de esta delegación, no son las únicas. La legislación no limita exclusivamente esta facultad al AyA para convenir con estas asociaciones, sino que abre la posibilidad para otras organizaciones locales que cumplan con los requisitos necesarios, especialmente el carácter local para una gestión efectiva y participativa por parte de la comunidad.⁴

Se colige de lo anteriormente expuesto, que en lo referente a los organismos locales con los que podría el AYA convenir la administración y operación directamente de los sistemas de acueductos y alcantarillados las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS) son el ente predilecto, pero no el único.

De este modo, la Procuraduría señala como posibles organismos que cumplen los requerimientos necesarios a las Municipalidades, Empresas municipales de servicios públicos, Asociaciones de Desarrollo Comunal.

Establecido lo anterior, se inicia el análisis de las reformas pretendidas por la iniciativa llamando la atención a que el establecer que el AYA **deberá garantizar** que las Juntas Directivas u órganos representativos de estos organismos locales estén integrados únicamente por personas costarricenses, residentes y/o personas extranjeras naturalizadas, resulta en un imposible, ya que el AYA no posee injerencia alguna en el nombramiento de los integrantes de las Juntas Directivas u órganos representativos de los entes mencionados como posibles organismos con los que el AYA podría convenir la administración y operación directamente de los sistemas de acueductos y alcantarillados (ASADAS, Municipalidades, Empresas municipales de servicios públicos, Asociaciones de Desarrollo Comunal).

En la mayoría de los casos, el nombramiento de las personas integrantes de las Juntas Directivas se da por elección popular en las sesiones de las Asambleas Generales y en el caso de las Municipalidades, las personas regidoras (quienes conforman el Consejo Municipal, órgano representativo) son electas por medio del sufragio de las y los ciudadanos cada cuatro años.

Así las cosas, resulta materialmente imposible que el AYA pueda garantizar el estatus de las personas que integren las Juntas Directivas o los órganos representativos de los entes en cuestión.

⁴ Procuraduría General de la Republica. Opinión Jurídica n° 062 – J del 27 de mayo de 2024.



Ahora bien, la pretensión de que las personas integrantes de Juntas Directivas u órganos de representación sean únicamente **costarricenses, residentes y/o personas extranjeras naturalizadas**, no resulta clara, debido a una redacción que, analizada desde una perspectiva de Técnica legislativa resulta bastante deficiente.

En primer lugar, las denominaciones que realiza el articulado y su significado son las siguientes:

Costarricense: Nuestra constitución política, en su Título II, reconoce dos tipos de costarricenses, por nacimiento⁵ y por naturalización⁶.

Residentes: Según la Ley General de Migración y Extranjería, ley n° 8764 del 19 de agosto de 2009, en su TÍTULO VI Categorías Migratorias, define tres tipos de residentes, los permanentes⁷, los temporales⁸ y los de categoría especial⁹.

Personas extranjeras naturalizadas: Esta denominación presenta un grave error, debido a que no existe tal estatus. Las personas que una vez solicitada la naturalización la hayan obtenido, pasan a ser costarricenses por naturalización, perdiendo de ese modo su estatus de extranjero o residente, por lo que el estatus correcto es **“costarricense por naturalización”**, y no **“persona extranjera naturalizada”**.

⁵ ARTÍCULO 13.- Son costarricenses por nacimiento:

- 1) El hijo de padre o madre costarricense nacido en el territorio de la República;
- 2) El hijo de padre o madre costarricense por nacimiento, que nazca en el extranjero, y se inscriba como tal en el Registro Civil, por la voluntad del progenitor costarricense, mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
- 3) El hijo de padres extranjeros nacido en Costa Rica que se inscriba como costarricense, por voluntad de cualquiera de sus progenitores mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
- 4) El infante, de padres ignorados, encontrado en Costa Rica. Constitución Política de la Republica de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

⁶ ARTÍCULO 14.- Son costarricenses por naturalización:

- 1) Los que hayan adquirido esta nacionalidad en virtud de leyes anteriores.
- 2) Los nacionales de otros países de Centroamérica, los españoles y los iberoamericanos por nacimiento que hayan residido oficialmente en el país durante cinco años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley.
- 3) Los centroamericanos, los españoles y los iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan residido oficialmente en el país durante siete años como mínimo y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley.
- 4) La mujer extranjera que al contraer matrimonio con costarricense pierde su nacionalidad.
- 5) Las personas extranjeras que al casarse con costarricenses pierdan su nacionalidad o que luego de haber estado casadas dos años con costarricenses, y de residir por ese mismo período en el país, manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad costarricense.
- 6) Quienes ostenten la nacionalidad honorífica otorgada por la Asamblea Legislativa. Constitución Política de la Republica de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

⁷ ARTÍCULO 77.-

Será residente permanente, la persona extranjera a quien la Dirección General le otorgue autorización y permanencia por tiempo indefinido, con base en lo señalado por la presente Ley y su Reglamento.

⁸ RESIDENTES TEMPORALES ARTÍCULO 79.-La Dirección General de Migración otorgará una autorización de ingreso y permanencia por un tiempo definido, superior a noventa días y hasta por dos años, prorrogable en igual tanto, a quienes se encuentren comprendidos en las siguientes subcategorías:

⁹ CATEGORÍAS ESPECIALES ARTÍCULO 93.- La Dirección General podrá autorizar el ingreso al país y la permanencia en él de personas extranjeras, mediante categorías migratorias especiales, con el fin de regular situaciones migratorias que, por su naturaleza, requieran un tratamiento diferente de las categorías migratorias.



Se llama la atención al hecho de que el término “costarricense” empleado en la iniciativa abarcaría ambas categorías (por nacimiento y por naturalización), por lo que utilizar el término “persona extranjera naturalizada” (que como recién se acaba de detallar, es un término mal utilizado) resulta redundante.

Teniendo presente las personas a las cuales hace referencia la iniciativa, no resulta claro para esta asesoría la intención de las y los proponentes, ya que como se puede colegir de las definiciones anteriores, al agrupar las tres categorías citadas, se estaría abarcando virtualmente a toda persona con residencia en el país, sea nacional o extranjero.

Podría interpretarse que la intención de las y los legisladores es limitar que solo personas costarricenses (de nacimiento o por naturalización) puedan integrar las Juntas Directivas o los órganos de representación, pero el texto del proyecto incluye a los residentes, quienes son extranjeros, razón por la cual la restricción perdería sentido.

Señalado lo anterior, y asumiendo que la intención de las y los proponentes del proyecto es, efectivamente, limitar a que las personas que integran las Juntas Directivas y los órganos de representación de los entes mencionados como posibles organismos con los que el AYA podría convenir la administración y operación directamente de los sistemas de acueductos y alcantarillados (ASADAS, Municipalidades, Empresas municipales de servicios públicos, Asociaciones de Desarrollo Comunal) sean exclusivamente costarricenses, es importante señalar que dicha pretensión estaría imponiendo una limitación a los diferentes entes mencionados, limitación que ninguna de las leyes propias de cada institución dispone, por lo que podría estar presentando roces con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Para un debido desarrollo de lo recién expuesto, resulta necesario analizar la composición de las Juntas Directivas y órganos de representación de los entes mencionados.

En primer lugar, se encuentran las ASADAS, las cuales al ser un tipo de asociación se encuentran normadas por las disposiciones de la Ley de Asociaciones, ley n° 218 del 08 de agosto de 1939, que en lo referente a los asociados dispone:



"Artículo 15.-Las asociaciones pueden admitir asociados menores de edad, pero no menores de dieciséis años, sin que puedan ser electos para cargo alguno.

Artículo 17.- Se considerarán asociados los que concurran en calidad de tales al acto de constitución de la asociación y los que sean admitidos posteriormente de acuerdo con los estatutos, debiendo figurar sus nombres en el libro especial denominado "Miembros de la asociación tal". En ese libro se incluirán por el orden de su admisión los nombres de los que entren a formar parte de la asociación, con indicación en cada caso, del acuerdo de admisión. Las cancelaciones de inscripciones que se harán de acuerdo y en la forma que prevean los estatutos se indicarán en el mismo libro, consignado en el asiento de admisión una marginal que indique el asiento en que conste que el asociado ha perdido sus derechos. Las operaciones se harán por asientos numerados en orden corrido y deberán ser firmados por el Secretario.

Artículo 18.- Toda asociación se constituirá por no menos de diez personas mayores de edad, ya sea otorgando escritura pública o por medio de acta en papel de oficio de la sesión o sesiones inaugurales."

Se denota que la ley de marras no exige el estatus de costarricense para que una persona pueda ser asociada. Esto en correspondencia con los preceptos constitucionales de que toda persona es igual ante la ley¹⁰, así como de que toda persona extranjera ostenta los mismos derechos y deberes de las personas nacionales¹¹, y uno de esos derechos es precisamente el derecho de asociación¹².

En desarrollo de lo anteriormente expuesto, la Sala Constitucional ha indicado que la igualdad las personas, plasmada en el artículo 33 de la Constitución Política, es un derecho inherente a cada individuo, y no admite ningún tipo de discriminación, siempre y cuando las personas tengan las mismas condiciones; es decir, el trato es igual entre iguales y tener un trato diferente para quienes presenten características diferenciadoras. Al respecto indicó:

"III.- SOBRE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El artículo 33, de la Constitución Política, así como el artículo 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen el derecho de igualdad y la prohibición de cualquier discriminación que atente contra la dignidad humana. En la sentencia No. 2006-007262 de las 14:46 hrs. de 23 de mayo del 2006, esta Sala, en lo que interesa, señaló:

"(...) El principio de igualdad, contenido en el Artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que pueda existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho la Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus

¹⁰ ARTÍCULO 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana. . Constitución Política de la Republica de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

¹¹ ARTÍCULO 19.- Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. Constitución Política de la Republica de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

¹² ARTÍCULO 25.- Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna. Constitución Política de la Republica de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.



efectos, de tal forma que deba existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, como tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva".

De acuerdo con lo señalado, el punto medular es determinar si esta diferenciación de trato está fundada en fines legítimos constitucionalmente, si es objetiva, es decir, si está sustentada en un supuesto de hecho diferente, si está basada en diferencias relevantes, si existe proporcionalidad entre el fin constitucional y el trato diferenciado que se ha hecho, y el motivo y el contenido del acto, y si ese trato es idóneo para alcanzar el fin que se persigue. La diferencia de trato, supone que esté basada en objetivos constitucionalmente legítimos, lo que implica tres consecuencias en la finalidad perseguida: a) Que están vedadas las leyes que persiguen fines que contradicen normas o principios constitucionales o de rango internacional; b) Que cuando se persiguen fines no tutelados constitucionalmente -pero que no contradicen esos valores-, la diferenciación de trato debe ser estrictamente vigilada y escrutada en relación con los supuestos de hecho que la justifican, y la finalidad que se persigue; c) Que cuando se persigue un fin constitucionalmente tutelado, la diferenciación de trato será válida en función de este criterio (sin necesidad de encontrar una razonabilidad en la diferenciación), pero quedará sujeta al cumplimiento de las demás exigencias derivadas del principio-derecho de igualdad (...)"

El Derecho de la Constitución, consagra el principio de igualdad ante la ley y de prohibición de toda discriminación contraria a la dignidad humana, como criterio de interpretación y aplicación que informa todo el ordenamiento jurídico, y como derecho fundamental en sí mismo, que obliga a que se dé un trato igual en condiciones iguales, y que prohíbe que se dé el mismo trato cuando existen condiciones desiguales, si ello provoca un resultado discriminatorio."¹³

Específicamente, en relación con los derechos y deberes de personas extranjeras, el artículo 19 de nuestra constitución establece que las personas extranjeras tienen los mismos deberes y derechos que las personas costarricenses, mismos que pueden ser limitados únicamente por disposiciones de la misma constitución o leyes formales que así lo dispongan; limitaciones que deben encontrar fundamento en los principios democráticos que fundamentan nuestro Estado de Derecho y que deben ser de carácter excepcional e interpretarse en forma restrictiva.

Como ejemplo de esta situación, el mismo artículo 19 dispone que las personas extranjeras no pueden participar en los asuntos políticos del país¹⁴, creando una prohibición expresa, que limita los derechos de las personas extranjeras. En este sentido la Sala Constitucional ha declarado:

"III.- El estatus constitucional de los extranjeros. El artículo 19 de la Constitución Política contiene la norma general de trato jurídico a los extranjeros. En lo que aquí interesa, el artículo 19 señala:

¹³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 06383 – 2016.

¹⁴ No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales.



"Artículo 19.- Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen..."

La Constitución adopta en principio, como es patente, el criterio de equiparación de derechos fundamentales, excluyendo con claridad otras posibilidades de regulación jurídica genérica de los extranjeros (como las que se basan en el trato recíproco o en la discriminación). Enseguida, la Constitución se refiere a las excepciones y limitaciones que pueden alterar esa equiparación, a condición de que estén previstas en la propia Constitución o en la ley formal. De ahí que la validez de excepciones y limitaciones pasa, en primer lugar, por el rigor de esta importante reserva. Es entendido que se trata en este contexto de las excepciones y limitaciones que se establecen por razón de la nacionalidad extranjera, y no por otras razones (aunque, en este último supuesto, excepciones y limitaciones pudiesen afectar a los extranjeros, pero no a partir del dato de la nacionalidad). La Constitución fija por sí misma, sobre todo, los casos de excepción, es decir, aquellos en que se aparta al extranjero de la titularidad de un derecho que de no ser por obra de esa exclusión él hubiese tenido. (...). Bajo esta óptica, del derecho a la igualdad que como cláusula general se establece en el artículo 33 de la Constitución ("Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana") ha de entenderse, como regla de principio, que son titulares los nacionales y los extranjeros, y no solo los primeros. Pero si se relacionan ambos artículos constitucionales -sea, el 19 y el 33-, resulta, por una parte, que el dato de la nacionalidad puede ser la situación de hecho a partir de la cual funde la ley una distinción de trato, y, por otra, que la desconstitucionalización de la paridad de trato (entre extranjeros y costarricenses), a base de excepciones y delimitaciones, no es materia sobre la que el legislador ordinario tenga un dominio ilimitado. En síntesis, la ley común está autorizada -por la Constitución- para emplear como supuesto de hecho de una regulación subjetiva diversa el que algunos sean extranjeros y otros no lo sean, a condición, eso sí, de que el trato distinto persiga una finalidad razonable, inspirada en la Constitución o, al menos, conforme con ella, y que la normativa en sí misma se adecue a esa finalidad. Esto mismo podría proponerse diciendo que al exigir y garantizar el artículo 19 trato igual, resulta ese artículo una específica manifestación del derecho de igualdad y del principio de no discriminación que predica, en sentido general, el artículo 33, con lo cual queda dicho también que los requisitos objetivos que -en general- limitan a la ley para distinguir con pretensión de validez y evitar la desigualdad o la discriminación, con apoyo en diversas situaciones de hecho admisibles, disciplinan la obra del legislador ordinario que quiera levantar sobre el hecho de la nacionalidad la diversidad de trato."¹⁵

A mayor abundamiento, la Sala ha indicado:

*"Es importante resaltar que la norma constitucional establece una situación de equiparamiento en el ejercicio de los derechos y deberes de los nacionales y extranjeros, pero con unas salvedades, en primer lugar, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país, como lo es la ocupación de ciertos cargos públicos (arts. 108 para Diputados, 115 para el Presidente de la Asamblea Legislativa, 131 para Presidente y Vice-Presidente de la República, 142 para los ministros, y 159 para los Magistrados); y en segundo lugar, las que como excepción a este principio de igualdad se establezcan mediante norma de rango legal, lo que debe entenderse no como una autorización ilimitada, sino la posibilidad que se le confiere al legislador para establecer las excepciones lógicas, derivadas de la naturaleza misma de la diferencia entre estas dos categorías - nacionales y extranjeros-, de tal forma que no se pueden establecer diferencias que impliquen la desconstitucionalización del principio de igualdad y de los derechos fundamentales de que se trate. Es importante que se entienda, que no obstante que la Constitución Política faculta para crear una desigualdad por vía de ley respecto de los extranjeros, "[...] **también es cierto que esas excepciones no pueden infringir los demás derechos que consagra la Carta Fundamental, pues ello permitiría la desconstitucionalización de todas las garantías, a que***

¹⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 13544 - 2007.



tienen derechos los extranjeros, por vía de ley, lo cual no es posible en nuestro sistema de derecho. Las desigualdades entre extranjeros y costarricenses sólo pueden ser dadas por la Constitución y por la ley cuando ésta respete aquella supremacía [...] (sentencia número 02050-91); y siendo el principio de igualdad ante la ley uno de los fundamentales en nuestro sistema político-constitucional, la distinción que se establezca entre estas categorías, debe encontrar fundamento en los principios democráticos que fundamentan nuestro Estado de Derecho, sea en la ética, la justicia, la solidaridad y la cooperación, ya que la igualdad se proyecta como condición jurídica requerida por la misma idea del ideal humano.

Es así como en sentencia número 01282-90, de las quince horas del dieciséis de octubre de mil novecientos noventa, por primera (sic) este Tribunal estableció las condiciones con arreglo a las cuales el legislador ordinario puede fijar excepciones al principio genérico de igualda (sic) entre nacionales y extranjeros: se parte del equiparamiento del ejercicio de los derechos y deberes de los nacionales y extranjeros, motivo por el que las limitaciones tienen que ser de carácter excepcional e interpretarse en forma restrictiva, dado que tiene que respetarse el contenido esencial del derecho de que se trate. Permite que se establezcan diferencias propias de las lógicas existentes entre nacionales y extranjero; por ello, las diferenciaciones no pueden implicar una desconstitucionalización de los derechos ya garantizados a nivel constitucional a los extranjeros”¹⁶ (lo resaltado es nuestro)

Finalmente, sobre la libertad de asociación, como derecho constitucional, tanto para personas costarricenses como para extranjeras, la Sala Constitucional ha desarrollado el contenido del citado derecho, reconociendo que esta libertad de asociación trabaja en ambos sentidos, lo que quiere decir que toda persona puede asociarse para la consecución de fines lícitos y de igual forma, ninguna persona puede ser obligada a permanecer asociada a ninguna organización, y que el derecho de asociación, no se limita al simple derecho de asociarse a una organización, sino que incluye todos aquellos derechos derivados de su condición de asociado.

En este sentido la Sala se ha manifestado en los siguientes términos:

“IV.- EL DERECHO DE ASOCIACIÓN RECONOCIDO POR EL ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.- Como tesis de principio, 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.- Esta norma constituye, en términos muy generales, el derecho común, de general aplicación y de origen constitucional de todas las asociaciones, salvo que atendiendo a razones especiales y a la peculiar naturaleza de algunas actividades, por vía de ley se disponga lo contrario. Debe tenerse en claro, como lo ha sostenido la doctrina, que las libertades públicas no son otra cosa que el reconocimiento constitucional de la autonomía personal; precisamente por ser un ámbito de autonomía, las facultades que lo integran pueden ser ejercidas o no con idéntico poder de autodeterminación.”¹⁷

¹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 3886 – 2007 del 20 de marzo de 2007

¹⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 07010 – 2021.



*"Ahora bien, este Tribunal Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones que esta libertad pública no se limita a la protección del derecho de organización, sino de todos los derivados de ese principal o necesarios para su adecuado ejercicio de estatus de asociado en condiciones de igualdad (en este sentido, ver Sentencia N° 1995-004431 de las 10:03 horas del 11 de agosto 1995, reiterada recientemente en la N° 2021-007470, de las 09:15 horas del 16 de abril de 2021)."*¹⁸

Ahora bien, la Ley de Asociaciones, ley n° 218 del 08 de agosto de 1939 dispone en lo concerniente a la elección de las personas integrantes de la Junta Directiva lo siguiente:

"Artículo 10.-Son órganos esenciales de la asociación:

1.-El organismo directivo cuyo nombre se establecerá en los estatutos, se integrará con un mínimo de cinco personas y deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos, entre ellos se nombrarán personas para la presidencia, la secretaría y la tesorería; todas ellas mayores de edad. En toda nómina u órgano impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno."

De este modo, al no existir limitante por parte de la legislación vigente, para que una persona extranjera pueda ser asociada, inclusive de una ASADA, y entendiendo que, al ostentar la condición de asociada, puede ser electa como miembro de la Junta Directiva; la pretensión de la presente iniciativa estaría violentando los derechos constitucionales de las personas extranjeras.

En el caso de empresas municipales de servicios públicos, la ley Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH, ley n° 7789 del 30 de abril de 1998, establece para el nombramiento de las personas integrantes de su Junta Directiva:

"ARTÍCULO 20.- La Junta Directiva será nombrada por la Asamblea General de Accionistas por períodos de cinco años, excepto el director referido en el inciso b) de este artículo, el cual será rotativo por un período de un año. Estará integrada por cinco miembros de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Dos miembros propuestos por la municipalidad del cantón Central de Heredia, uno de los cuales será seleccionado a partir de las recomendaciones de la Cámara de Industria y Comercio de Heredia.

b) Un miembro propuesto por el resto de corporaciones municipales accionistas de la Empresa. Para designarlo, los representantes de estas corporaciones se reunirán por convocatoria del Presidente de la Junta Directiva, para acordar la propuesta de la terna que presentarán a la Asamblea de Accionistas.

c) Un miembro propuesto por la Universidad Nacional.

d) Un representante de los trabajadores de la Empresa.

Los candidatos deberán poseer conducta intachable, títulos profesionales afines a las funciones propias del cargo o experiencia empresarial equivalente."

Se denota, como en el caso anterior, que la normativa vigente no solicita como requisito para ocupar un puesto en la Junta Directiva de ESPH que la persona sea costarricense.

¹⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 23034 – 2021.



Para el caso de las Asociaciones de Desarrollo nos debemos referir a la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), ley n° 3859 del 07 de abril de 1967, la cual establece que:

“Artículo 16.- Para constituir las asociaciones de desarrollo integral, será necesario que se reúnan por lo menos cien personas, y no más de mil quinientas, mayores de quince años e interesadas en promover, mediante el esfuerzo conjunto y organizado, el desarrollo económico y el progreso social y cultural de un área determinada del país.

Artículo 21.- Los órganos de las asociaciones de desarrollo comunal serán los siguientes:

b) La Junta Directiva deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos y entre ellos, al menos, una de las personas debe ser joven según la definición establecida en la Ley 8261, Ley General de la Persona Joven, de 2 de mayo de 2002; de ser elegida alguna persona menor de edad, (...) El Reglamento de esta Ley y los estatutos indicarán en forma detallada las funciones y atribuciones de cada uno de estos órganos.”

Y su respectivo reglamento dispone:

“Artículo 22.—Pueden ser asociadas todas las personas mayores de quince años de edad, residentes en el área que abarque la asociación y como tales tienen los derechos y deberes que indique el estatuto.

Artículo 37.—Para ser miembro de la junta directiva se requiere:

- a) Anulado.*
- b) Ser vecino de la jurisdicción y tener, al menos, seis meses de estar afiliado a la asociación.*
- c) Ser mayor de edad.*
- d) Anulado*
- e) No tener, con los demás miembros de la junta directiva ni de la secretaria ejecutiva relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive.*
- f) No pertenecer a ninguna otra junta directiva de una asociación de desarrollo, excepto que sea una organización de segundo u otro grado; y*
- g) Estar presente en la asamblea general en que se haga su elección.”¹⁹*

Nuevamente se nota la falta de requerimiento de que las personas, tanto asociadas, como integrantes de la Junta Directiva, deban ser de nacionalidad costarricense.

La única excepción en este sentido se presenta en el caso de las personas regidoras, quienes componen el Consejo Municipal, órgano representante de las Municipalidades. En este caso el Código Municipal, ley n° 7794 del 30 de abril de 1998 establece claramente:

¹⁹ Reglamento a la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad. Decreto Ejecutivo n° 26935 del 20 de abril de 1998.



"Artículo 12. - El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular.

Artículo 22.- Para aspirar a una regiduría se requiere:

a) Ser ciudadano en ejercicio y costarricense.

b) Pertenecer al estado seglar.

c) Haber cumplido dieciocho años de edad al momento de verificarse la votación respectiva.

d) Estar inscrito como elector en el cantón que corresponda.

e) Haber establecido su domicilio en la circunscripción cantonal en la que pretende servir, con por lo menos dos años de antelación a la fecha en la que deba realizarse la votación correspondiente. Lo anterior será comprobable mediante la tarjeta de identidad de menores y otro documento de identidad legalmente emitido."

Al ser el cargo de regidor o regidora, un puesto de elección popular, esta restricción corresponde a la concordancia necesaria con lo dispuesto en nuestra constitución política, de que ningún extranjero podrá intervenir en los asuntos políticos del país²⁰.

Finalmente se llama la atención al hecho de que ni siquiera en el caso de la conformación de la Junta Directiva del mismo AYA se exige que las personas miembros ostenten la nacionalidad costarricense. Es así como la ley Modifica Integración de Juntas Directivas de Instituciones Autónomas, ley n° 4646 del 20 de octubre de 1970 dispone:

*"Artículo 4°- Las Juntas Directivas del Consejo Nacional de Producción (CNP), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), **el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados**, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCO), la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).*

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 2° de la ley Fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la revolución industrial 4.0 y el empleo del futuro, N° 9931 del 18 de enero del 2021. Nota de Sinalevi: esta reforma no contiene la frase final "estarán integradas de la siguiente manera:" que sí constaba en la reforma anterior, sino sólo la lista de instituciones indicadas)

1) Presidente Ejecutivo de reconocida experiencia y conocimientos en el campo de las actividades de la correspondiente institución, designado por el Consejo de Gobierno cuya gestión se regirá por las siguientes normas:

²⁰ ARTÍCULO 19.- Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.

No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales. Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.



2) Seis personas de amplios conocimientos o de reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución, o con título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del Consejo de Gobierno.

Artículo 7º.- Los nombramientos de los seis directores, no el del Presidente Ejecutivo, se regirán por el artículo 4º de la ley N° 4646 de 20 de octubre de 1970, reformado por el artículo 3º de la ley N° 5507 de 19 de abril de 1974."

5. Aspectos de Técnica Legislativa

Al consistir la reforma solamente de un artículo, este debería señalarse como "Artículo Único".

Como se señaló en el análisis del articulado, el término "personas extranjeras nacionalizadas" es erróneo, siendo el término correcto "persona costarricense por naturalización".

II. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La Procuraduría señala como organismos locales con los que podría el AYA convenir la administración y operación directamente de los sistemas de acueductos y alcantarillados las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS), a las Municipalidades, a las empresas municipales de servicios públicos y a las Asociaciones de Desarrollo Comunal.

El establecer que el AYA deberá garantizar que las Juntas Directivas u órganos representativos de estos organismos locales estén integrados únicamente por personas costarricenses, residentes y/o personas extranjeras naturalizadas, resulta en un imposible, ya que el AYA no posee injerencia alguna en el nombramiento de los integrantes de las Juntas Directivas u órganos representativos de los entes mencionados.

Resulta materialmente imposible que el AYA pueda garantizar el estatus de las personas que integren las Juntas Directivas o los órganos representativos de los entes en cuestión.

Personas extranjeras naturalizadas: Esta denominación presenta un grave error, el estatus correcto es "costarricense por naturalización", y no "persona extranjera naturalizada".



El término “costarricense” abarcaría ambas categorías (por nacimiento y por naturalización), por lo que utilizar el término “persona extranjera naturalizada” resulta redundante.

Al agrupar las tres categorías citadas, se estaría abarcando virtualmente a toda persona con residencia en el país, sea nacional o extranjero.

Asumiendo que la intención es limitar a que las personas que integran las Juntas Directivas y los órganos de representación de los entes mencionados sean exclusivamente costarricenses, dicha pretensión estaría imponiendo una restricción a los diferentes entes mencionados, que ninguna de las leyes propias de cada institución dispone, por lo que podría estar presentando roces con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Toda persona extranjera ostenta los mismos derechos y deberes de las personas nacionales, y uno de esos derechos es precisamente el derecho de asociación.

Al no existir limitante por parte de la legislación vigente para que una persona extranjera pueda ser asociada, puede ser electa como miembro de la Junta Directiva; por lo que la pretensión de la presente iniciativa estaría violentando los derechos constitucionales de las personas extranjeras.

En suma, el proyecto podría devenir en inconstitucional por violentar el principio de igual entre nacionales y extranjeros que establece el numeral 19 de la Constitución Política, en virtud de que dicha diferenciación podría resultar irrazonable y desproporcionada.

III. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

a) Votación

Este proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los votos presentes, en atención al artículo 119 de la Carta Política.

b) Delegación

De conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política, el conocimiento de este proyecto puede delegarse en una comisión con potestad legislativa plena.



c) Consultas

Obligatoria.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA).

IV. FUENTES

Constitución Política de la Republica de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

Ley de Asociaciones, ley n° 218 del 08 de agosto de 1939.

Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados, ley n° 2726 del 14 de abril de 1961.

Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), ley n° 3859 del 07 de abril de 1967.

Modifica Integración de Juntas Directivas de Instituciones Autónomas, ley n° 4646 del 20 de octubre de 1970.

Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH, ley n° 7789 del 30 de abril de 1998.

Código Municipal, ley n° 7794 del 30 de abril de 1998.

Ley General de Migración y Extranjería, ley n° 8764 del 19 de agosto de 2009.

[Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 3886 – 2007 del 20 de marzo de 2007.](#)

[Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 13544 – 2007.](#)

[Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 06383 – 2016.](#)

[Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 07010 – 2021.](#)

[Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 23034 – 2021.](#)



Reglamento a la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad. Decreto Ejecutivo n° 26935 del 20 de abril de 1998.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica n° C-064-2020 del 26 de febrero de 2020.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica n° 062 – J del 27 de mayo de 2024.

Elaborado por: asv
/*Isch// 4-3-26
c. arch// 24412 IJU-SIST-SIL