

2 de diciembre de 2025
AL-DEST-IJU-413-2025

Señores (as)
Comisión Permanente Especial
Asuntos Internacionales, Área I
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 25.243

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 25.243**, Proyecto de ley:
"APROBACIÓN DE LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 50 A) Y APROBACIÓN DE LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 56 AMBAS DEL CONVENIO DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, LEY N°877 DEL 4 DE JULIO DE 1947 Y SUS REFORMAS.

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

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 2-12-2025



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS
TÉCNICOS**

AL-DEST- IJU-413-2025

PROYECTO:

**“APROBACIÓN DE LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 50 A)
Y APROBACIÓN DE LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 56
AMBAS DEL CONVENIO DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL,
LEY N° 877 DEL 4 DE JULIO DE 1947 Y SUS REFORMAS”**

EXPEDIENTE N° 25.243

INFORME JURÍDICO

**AUTORIZADO POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

2 DE DICIEMBRE 2025

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. ANTECEDENTES	5
III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	5
IV. CONSIDERACIONES DE FONDO	6
<i>Aprobación de tratados no es actividad legislativa ordinaria</i>	6
<i>Contenido de los Protocolos de Enmienda</i>	6
V. AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS	7
VI. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	7
VII. CONSIDERACIONES FINALES	11
VIII.	TÉCNICA LEGISLATIVA
11	
IX. PROCEDIMIENTO	12
<i>Votación</i>	12
<i>Delegación</i>	12
<i>Consultas Obligatorias</i>	12
X. FUENTES	12



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

Asamblea Legislativa, Piso -2, Edificio Principal, Cuesta de Moras, San José, Costa Rica

 gerencia-serviciostecnicos@asamblea.go.cr  2243-2366  @asambleacrc  @asambleacrc

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y COMERCIO EXTERIOR

AL-DEST- IJU -413-2025

INFORME JURÍDICO¹

“APROBACIÓN DE LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 50 A) Y APROBACIÓN DE LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 56 AMBAS DEL CONVENIO DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, LEY N° 877 DEL 4 DE JULIO DE 1947 Y SUS REFORMAS”

Expediente N° 25.243

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El Poder Ejecutivo presenta para aprobación de la Asamblea Legislativa dos protocolos de enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago de 1944). Las Enmiendas que se presentan a aprobación fueron adoptadas en Montreal el 06 de octubre del dos mil dieciséis y modifican respectivamente los artículos 50 inciso a) y 56 del Convenio.

La Enmienda al artículo 50 a) busca aumentar los Estados miembros del Consejo de la OACI, de 36 a 40; y la Enmienda al artículo 56, pretende el incremento de los miembros de la Comisión de Aeronavegación de 19 a 21².

Se indica en la exposición de motivos, que es necesario actualizar la normativa internacional, en este caso para aumentar la representatividad de los órganos

¹Elaborado por, Kattia Marín Carmona. Asesora. Supervisado por Gustavo Rivera Sibaja, Jefe del Área jurídica de RRII y Comercio Exterior. Autorizado por: Fernando Campos Martínez Gerente Departamental, Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

² En la justificación de motivos, se menciona que el Consejo pasaría de **30 a 40** miembros y que la Comisión de Aeronavegación pasaría de **15 a 21** miembros. Sin embargo, en la parte dispositiva, **los textos oficiales de ambos protocolos** establecen que el Consejo pasa de **36 a 40** miembros y la Comisión de Aeronavegación de **19 a 21** miembros. El error se debe posiblemente a que en la exposición de motivos no contempla el texto actualizado del Convenio sino únicamente las enmiendas aprobadas por nuestro país.

institucionales del Convenio, y en todo caso, siendo Enmiendas adoptadas en el seno de la OACI, se someten a aprobación de los Estados, requiriendo la ratificación de 128 miembros para que entren en vigor.

II. ANTECEDENTES³

En la corriente Legislativa, se ha presentado una única iniciativa relacionada con enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, el cual se detalla.

Expediente N° 4773: PROTOCOLO RELATIVO A UNA ENMIENDA AL CONVENIO SOBRE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, FIRMADO EN NUEVA YORK EL 12 DE MARZO DE 1971. **Es Ley de la República 5297 del del 09 de agosto de 1973.** En el proyecto se propone su derogación en el artículo 2.

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. En relación con los objetivos de la Agenda:

“El proyecto propone la reforma de dos artículos (50 A y 56) de Convenio de Aviación Civil Internacional, Ley No. 877 y sus reformas, mediante el cual nuestro país como país signatario actualiza la reglamentación de conformidad con la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional). Las reformas planteadas son el aumento de la composición de sus órganos: Consejo (Art. 50 A) se reforma de 36 a 40 Estados y la Comisión de Aeronavegación se reforma de 19 a 21 miembros.”





El proyecto de Ley tiene nula vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a que nuestro país se ha comprometido. Su finalidad es actualizar el marco nacional a los cambios administrativos acordados dentro de la OACI.

³ Esta sección y la siguiente de Análisis de Vinculación con ODS, fue elaborado por Walter Gutiérrez Carmona, supervisado por Tonatiuh Solano Herrera, jefe del Área de Investigación y Gestión Documental.



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

Asamblea Legislativa, Piso -2, Edificio Principal, Cuesta de Moras, San José, Costa Rica

 gerencia-serviciostecnicos@asamblea.go.cr  2243-2366  @asambleacrc  @asambleacrc

IV.**CONSIDERACIONES DE FONDO**

El proyecto de ley agrupa en una sola ley para su aprobación legislativa, el Protocolo enmienda del Artículo 50 a) y el Protocolo enmienda del Artículo 56. No obstante, ambos están relacionados con el mismo Convenio Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944). Convenio que fuera aprobado en nuestro país mediante Ley 877 del 04 de julio de 1947.⁴

En cuanto a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI, o ICAO por sus siglas en inglés) es un Organismo Especializado de Naciones Unidas, que como su nombre lo indica está destinada a regular los aspectos técnicos y estándares necesarios para el debido funcionamiento de este particular medio de transporte en el mundo.

Aprobación de tratados no es actividad legislativa ordinaria

La presentación de Tratados y Convenios internacionales a la corriente legislativa, son atribuciones del Poder Ejecutivo según lo establece la Constitución Política en su artículo 140 incisos 5), 10) y 12), al igual que dirigir las relaciones Internacionales.

En cuanto a la aprobación de Tratados o Convenios internacionales en nuestro país, es competencia de la Asamblea Legislativa considerada como una función especial de control político, la cual está expresamente contemplada en el artículo 121, inciso 4, de la Constitución Política.

Por lo cual, la única responsabilidad recaída en la Asamblea legislativa es de aprobar o improbar el Tratado o Convenio, sin realizar alteraciones o modificaciones al contenido del acuerdo ya acordado previamente entre las partes involucradas.

En este caso, se trata de la aprobación de Protocolos de enmiendas a un Convenio vigente adoptadas en Montreal el 6 de octubre 2016, pero que constituyen en esencia nuevos tratados o convenios.

Contenido de los Protocolos de Enmienda

El Derecho Internacional Aeronáutico ha evolucionado históricamente mediante instrumentos como el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944) y sus protocolos complementarios.

⁴ Convenio de Aviación Civil Internacional (Apéndice II) Ley N° 877 de 04 julio 1947:
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=50240

Ambos Protocolos sometidos a aprobación legislativa constituyen un instrumento clave para fortalecer el crecimiento del número de Estados contratantes y la necesidad de garantizar una representación más equitativa, así como una mayor diversidad técnica.

V. AUSENCIA DE PROBLEMAS JURÍDICOS

Los Protocolos han sido revisados con relación con las enmiendas propuestas, y si bien no son cambios sustanciales en cuanto a obligaciones o compromisos, si modifican la estructura del Convenio, ampliando la composición de sus órganos, por lo que resultan relevantes en términos de gobernanza y representación internacional.

Entrarán en vigor a la fecha en que se deposite el centésimo vigésimo octavo instrumento de ratificación, o bien, si se ratifica después de esa fecha entrará en vigor a partir del depósito de su respectivo instrumento de ratificación ante la OACI.

Según el portal de la OACI, ni el Protocolo de Enmienda al artículo 50 A)⁵ ni el de Enmienda al artículo 56⁶ han entrado aun en vigor, estando ya muy cerca de lograrse las 128 ratificaciones, pues en ambos casos se cuenta con 120 Estados miembros.

No se identifican problemas jurídicos ni incompatibilidades con el ordenamiento nacional, por lo que la decisión sobre su aprobación corresponde enteramente a la discrecionalidad política del legislador.

VI. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1- Apruébese en cada una de sus partes, las ENMIENDAS A LOS ARTÍCULOS 50 A) Y 56 DEL CONVENIO DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, adoptadas en Montreal, el 06 de octubre del dos mil dieciséis, en el trigésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional, cuyos textos son los siguientes:

⁵Véase el estado de ratificaciones para el Protocolo de Enmienda al artículo 50 a) en:

https://www.icao.int/sites/default/files/secretariat/legal/CurrentListofParties/50a_2016_ES.pdf

Esta y las demás direcciones electrónicas que se indican fueron visitadas el 27 noviembre 2025.

⁶Véase el estado de ratificaciones al Protocolo de Enmienda al artículo 56 en:

https://www.icao.int/sites/default/files/secretariat/legal/CurrentListofParties/56_2016_ES.pdf



Para facilitar la visualización de las modificaciones en cada caso, presentamos un cuadro comparativo, con el artículo del Convenio y la parte normativa de cada Protocolo de Enmienda.

Para el texto vigente del Convenio hemos utilizado la versión en línea de la propia OACI, que contempla las enmiendas vigentes en un texto consolidado.⁷

Protocolo de Enmienda al artículo 50 A):

“1. APRUEBA, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo a) del Artículo 94 del mencionado Convenio, la siguiente propuesta de enmienda del mismo:

“Que en el párrafo a) del Artículo 50 del Convenio se enmiende la segunda oración sustituyendo ‘treinta y seis’ por ‘cuarenta’.” (...)

Convenio OACI vigente	Protocolo Enmienda
<p>Artículo 50 Composición y elección del Consejo a) El Consejo será un órgano permanente, responsable ante la Asamblea. Se compondrá de treintay seis Estados contratantes, elegidos por la Asamblea. Se efectuará una elección en la primera reunión de la Asamblea y, después, cada tres años. Los miembros del Consejo así elegidos permanecerán en funciones hasta la elección siguiente. (...)</p>	<p>Artículo 50 Composición y elección del Consejo a) El Consejo será un órgano permanente, responsable ante la Asamblea. Se compondrá de cuarenta Estados contratantes, elegidos por la Asamblea. Se efectuará una elección en la primera reunión de la Asamblea y, después, cada tres años. Los miembros del Consejo así elegidos permanecerán en funciones hasta la elección siguiente.</p>

En el texto del Convenio hay una nota de pie de página con respecto a las modificaciones y Enmiendas que ha ido sufriendo la composición del Consejo:

Originalmente, (1947) estaba compuesto por 21 miembros.

En 21 de junio de 1967 se enmendó elevando su composición a 27 miembros.

⁷ Convenio OACI: https://www.icao.int/sites/default/files/2024-12/7300_9ed.pdf



En 12 de marzo 1971, se enmendó elevando su composición a 30 miembros.

Esta debe ser la última enmienda aprobada por nuestro país pues la ley de aprobación que se deroga en el artículo 2, es de 1973.

En 16 de octubre 1974, se enmendó elevando su composición a 33 miembros.

En 26 de octubre 1990, se enmendó elevando su composición a 36 miembros.

No importa que nuestro país no haya aprobado todas las Enmiendas, basta con que apruebe la última (en este caso la de 06 octubre 2016) que eleva la composición a 40 miembros, para quedar con el texto actualizado.

Protocolo de Enmienda al artículo 56:

1. APRUEBA, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 94 a) del mencionado Convenio, la siguiente propuesta de enmienda del mismo:

“En el Artículo 56 del Convenio, sustituir la expresión ‘diecinueve miembros’ por ‘veintiún miembros.’”;

Convenio OACI vigente	Protocolo Enmienda
<p>Artículo 56</p> <p>Nombramiento de la Comisión</p> <p>La Comisión de Aeronavegación se compondrá de diecinueve miembros, nombrados por el Consejo entre las personas propuestas por los Estados contratantes. Dichas personas deberán poseer las calificaciones y experiencia apropiadas en la ciencia y practica aeronáuticas. El Consejo invitará a todos los Estados contratantes a que presenten candidaturas. El Presidente de la Comisión de Aeronavegación será nombrado por el Consejo.</p>	<p>Artículo 56</p> <p>Nombramiento de la Comisión</p> <p>La Comisión de Aeronavegación se compondrá de veintiún miembros, nombrados por el Consejo entre las personas propuestas por los Estados contratantes. Dichas personas deberán poseer las calificaciones y experiencia apropiadas en la ciencia y practica aeronáuticas. El Consejo invitará a todos los Estados contratantes a que presenten candidaturas. El Presidente de la Comisión de Aeronavegación será nombrado por el Consejo.</p>

Igualmente, existe una nota al pie del Convenio que da cuenta de las modificaciones de este artículo en cuanto a la composición de la Comisión:

Originalmente (1947) estaba compuesta de 12 miembros.

En 07 de julio 1971 se adoptó una Enmienda que elevó su composición a 15 miembros. Esta es la Enmienda aprobada por Costa Rica en el año 1973.

En 06 octubre 1989 se aprobó Enmienda que elevó su composición actual a 19 miembros.

Nuevamente, Costa Rica puede aprobar la Enmienda sometida a aprobación sin necesidad de aprobar las anteriores.

Normas del derecho de los tratados de cada Protocolo

Hemos transcrito en cada caso únicamente la parte normativa que modifica el Convenio, y que en ambos Protocolos constituye el artículo 1.

El apartado 2 en cada Protocolo, es la norma que regula la vigencia del Protocolo o su entrada en vigor, conforme la regla del mismo artículo 94 del Convenio que exige 128 ratificaciones. Como se mencionó anteriormente, en ambos casos se han obtenido 120, de modo que los Protocolos aun no han entrado en vigor.

El apartado 3, es una norma de procedimiento, que ordena la notificación en los idiomas auténticos a las Partes para su respectiva ratificación o aceptación, y su contenido no es normativo sino procedimental.

Sobre la modificación por el fondo

Los Protocolos reflejan un proceso típico de actualización dentro de un organismo internacional. Que además evidencia el rigor procedimental de enmiendas a los tratados, resaltando la importancia de tener 128 ratificaciones para modificar el instrumento y del cual, una vez ratificado y depositado en la Organización de Aviación Civil Internacional, el instrumento entrara en vigor.

Además, sigue la estructura típica de los protocolos de enmienda de tratados internacionales, así como las formalidades propias de los instrumentos jurídicos internacionales y su precisión jurídica que lo hace claro y comprensible.

Siendo el idioma español un texto auténtico, excluye de principio, problemas por motivo de idioma oficial. En general, no se observan problemas jurídicos de ningún tipo.

Además, en ambos casos se fortalece la representatividad, la capacidad técnica y geográfica de dicho órgano.

ARTÍCULO 2- Deroga la Ley N° 5269, Protocolo al Convenio de Aviación Civil Internacional del 27 de julio de 1973 y la Ley N° 5297, Protocolo al Convenio de Aviación Civil Internacional del 9 de agosto de 1973.

Se propone la derogatoria de leyes de aprobación de anteriores enmiendas.

Esto es técnicamente incorrecto, más allá de que prácticamente no tiene consecuencia jurídica, porque las leyes de aprobación de Tratados (o enmiendas) no son actos normativos propiamente, sino una función especial de control político.

En ambos casos, esas enmiendas están además desactualizadas ya que han existido otras posteriores que nuestro país no ha ratificado.

La ley de aprobación es un acto concreto que ya surtió su efecto concreto en su momento. Derogarlo no tiene ningún sentido práctico, es innecesario y superfluo.

La actualización normativa de un Tratado internacional se da en el plano internacional, y no es necesario derogar las aprobaciones previas en sede nacional.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

En cuanto a los Protocolos sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa, esta asesoría ha revisado el expediente Legislativo y se constata la certificación y las firmas correspondientes a este tipo de Convenio.

Su implementación implica para Costa Rica la obligación como Estado signatario de la OACI, de mantener actualizada su normativa en el plano internacional. Al ratificar los protocolos de enmienda, Costa Rica contribuye a un sistema más representativo dentro de la OACI.

Los cambios pretendidos modifican elementos esenciales y estructurales del Convenio, por ello las enmiendas se consideran de carácter sustancial.

Normas que responden a las necesidades específicas y de mayor representatividad y no se observan problemas jurídicos de ningún tipo, siendo su aprobación un asunto enteramente de discrecionalidad política.

La derogatoria del artículo 2 es totalmente innecesaria.

Finalmente, en atención al oficio AL-DRLE-OFI-2022 de 26 de octubre de 2022, relacionado con el análisis de impacto de Género en los proyectos de ley, esta asesoría determina que en el informe correspondiente al proyecto de ley N°

25243, sometido al análisis de Género correspondiente, no se encuentra afectación al respecto.

VIII. TÉCNICA LEGISLATIVA

Los Convenios se identifican además de por su título, por la ciudad y el año en que se suscriben, no por la ley de aprobación que evidentemente es un acto nacional interno.

La ley de aprobación de un Convenio no es un acto normativo propiamente, sino tan solo una etapa dentro de varios para pasos a nivel internacional y nacional para dotar a un Convenio de plena vigencia en el ordenamiento. Además de la aprobación legislativa, se requiere después la ratificación del Poder Ejecutivo.

Por eso no es adecuado identificar un Convenio que es un instrumento jurídico internacional, con el acto de aprobación nacional, que insistimos no es actividad legislativa ordinaria en sentido estricto.

Así, el Convenio que se va a modificar, es conocido como “Convenio de Aviación Civil Internacional” y la referencia a la ley, sería tan solo para indicar que en nuestro país “fue aprobado mediante Ley...”. que le otorgó su vigencia.

Este es un asunto meramente formal, que no implica un problema jurídico.

Por la misma razón es improcedente, derogar la ley de aprobación de una enmienda anterior como propone el artículo 2 del proyecto, porque no son actos normativos en sentido estricto, sino aprobaciones especial de controles político. Hacerlo no es técnicamente lo más adecuado, pero tampoco tiene consecuencias jurídicas.

IX. PROCEDIMIENTO

Votación

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

Delegación

Siendo esta iniciativa la aprobación de un Tratado Internacional, **NO puede ser delegado** a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, **por encontrarse** en una de las excepciones expresas del artículo 124, párrafo tercero de la Constitución política, en consecuencia, debe ser conocido y votado en el Plenario Legislativo.

Consultas Obligatorias

- Consejo Técnico de Aviación Civil (por disposición legal)
- De igual forma, esta iniciativa tiene consulta obligatoria de constitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, según lo dispone **el artículo 96 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, posterior a su aprobación en primer debate.**

X. FUENTES

- Constitución política de la República de Costa Rica.
- Convenio de Aviación Civil Internacional, aprobado en nuestro país mediante Ley N° 877 de 4 de julio de 1947:
pgrweb.go.cr/DOCS/NORMAS/1/NOVIGEN/D/2010-2019/2010-014/2014/12CFE/F9441.HTML
- Protocolo al Convenio de Aviación Civil Internacional **Ley 5269**, del 27 de julio de 1973.
- Protocolo al Convenio de Aviación Civil Internacional **Ley 5297**, del 09 de agosto de 1973.

Elaborado por: kmc
/*lsch//2-12-2025
c. arch// 25243 I9JU-SIST-SIL