

Sala Constitucional

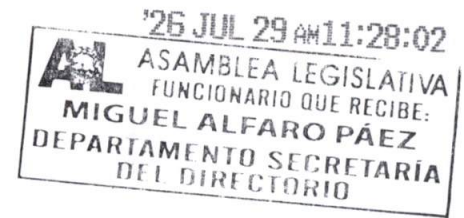
Resolución N° 22034 - 2026

Fecha de la Resolución: 16 de Junio del 2026 a las 09:20

Expediente: 26-019022-0007-CO

Redactado por: Anamari Garro Vargas

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL



Texto de la Resolución

□□□□□□□□□□□□□□□□

Exp: 26-019022-0007-CO

Res. N° 2026022034

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas veinte minutos del dieciseis de junio de dos mil veintiseis .

Consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad n.º**26-019022-0007-CO** interpuesta por el Directorio de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de **“APROBACIÓN DEL ACUERDO DE SERVICIOS AÉREOS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY”**, que se tramita en el expediente legislativo n.º**25.302**.

RESULTANDO:

1.- La consulta, que se formula en cumplimiento de lo que establece el art. 96 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC), fue recibida en la Secretaría de la Sala a las 10:28 hrs. del **28 de mayo de 2026**, con una copia certificada del expediente legislativo n.º**25.302**. La Presidencia de la Sala tuvo por presentada la consulta mediante resolución de las 11:29 hrs. de **28 de mayo de 2026**. En consecuencia, el término para evacuarla vence el **28 de junio de 2026**.

2.- En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada **Garro Vargas**; y,

CONSIDERANDO:

I.- OBJETO DE LA CONSULTA

La presente consulta preceptiva de constitucionalidad se formula por el Directorio de la Asamblea Legislativa en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 10 inciso b) de la Constitución Política y 96 inciso a) de la LJC, en relación con el proyecto de ley de **"APROBACIÓN DEL ACUERDO DE SERVICIOS AÉREOS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY"**.

Al haber sido aprobado el proyecto de ley en primer debate en la sesión plenaria ordinaria del primer período de sesiones extraordinarias n.º12 de **19 de mayo de 2026** (folios 199-206 de la copia del expediente legislativo), procede su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 98 párrafo primero de la LJC.

II.- DE PREVIO

A efecto de evacuar la presente consulta lo primero que corresponde es verificar los trámites seguidos en este caso, en concordancia con lo que señala el art. 98 de la LJC, al disponer que la consulta deberá formularse después de aprobado el proyecto en primer debate y antes de la aprobación definitiva. Al evacuarla, la Sala emitirá un dictamen sobre cualesquiera aspectos o motivos que estime relevantes desde el punto de vista constitucional, pero este será vinculante sólo en lo que se refiere a los trámites. En el siguiente considerando se hará una síntesis cronológica del trámite legislativo del proyecto de ley.

III.- LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE NÚMERO 25.302 EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

El proyecto de "Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la República Oriental de Uruguay", tramitado en el expediente legislativo n.º25.302, ha seguido el *iter* que a continuación se detalla:

- 1)** El proyecto, que es de iniciativa del Poder Ejecutivo, fue presentado a la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa a las 16:42 hrs. del **17 de noviembre de 2025** (ver folios 1-24 de la copia del expediente legislativo).
- 2)** Mediante el decreto ejecutivo n.º45319-MP de **27 de noviembre de 2025**, el Poder Ejecutivo amplió e incluyó la convocatoria del expediente legislativo n.º25.302 para ser de conocimiento durante las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa (ver folios 26-28 de la copia del expediente legislativo).
- 3)** Por oficio del **27 de noviembre de 2025** la Secretaría del Directorio consignó que el presidente de la Asamblea Legislativa ordenó asignar el proyecto de ley a la

Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior para el dictamen correspondiente (ver folio 29 de la copia del expediente legislativo).

4) Por auto del **27 de noviembre de 2025** se procedió a remitir a la Imprenta Nacional para su respectiva publicación el proyecto de ley tramitado en el expediente n.º25.302 (ver folio 31 de la copia expediente legislativo).

5) El texto del proyecto de ley fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta en el (ver carátula de la copia del expediente legislativo y consulta digital).

6) El **9 de diciembre de 2025** la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior recibió el expediente legislativo (ver folios 58-59 de la copia del expediente legislativo).

7) Por oficio n.ºAL-DEST-CO-457-2025 de **2 de diciembre de 2025** el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa comunicó a la respectiva comisión que se debían realizar consultas al Consejo Técnico de Aviación Civil y a la Sala Constitucional (ver folio 60 de la copia del expediente legislativo).

8) Por oficio n.ºAL-DEST-IJU-425-2025 de **15 de diciembre de 2025** el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos rindió su informe jurídico en relación con el expediente legislativo n.º25.302 (ver folios 61-78 de la copia del expediente legislativo).

9) Mediante mociones aprobadas en comisión en fecha **12 de diciembre de 2025** se acordó consultar el proyecto de ley a las siguientes instituciones: Consejo Técnico de Aviación Civil, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Comercio Exterior, Instituto Costarricense de Turismo, Procuraduría General de la República, Cámara Nacional de Turismo y Cámara de Exportadores de Costa Rica (ver folios 79-125 de la copia del expediente legislativo).

10) El **18 de febrero de 2026** la subcomisión designada para el conocimiento del proyecto de ley rindió su dictamen afirmativo (ver folios 145-151 de la copia del expediente legislativo).

11) En la sesión ordinaria n.º15 del **18 de febrero de 2026** la Comisión Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior dictaminó afirmativamente el proyecto de ley (ver folios 153-163 de la copia del expediente legislativo).

12) Mediante documento fechado **18 de febrero de 2026** la comisión a cargo rindió el dictamen afirmativo de mayoría (ver folios 165-189 de la copia del expediente legislativo).

13) El **26 de marzo de 2026** el expediente fue remitido a la Secretaría del Directorio Legislativo (ver folio 190 de la copia del expediente legislativo).

14) Por oficio n.ºMP-DMP-OF-0281-2026 de **8 de mayo de 2026** el ministro de la Presidencia les comunicó a las diputadas que desempeñan los cargos de primera y segunda prosecretaria, el contenido del decreto ejecutivo n.º45787-MP de esa misma fecha que amplió la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. En dicha convocatoria, se incluyó el expediente legislativo n.º25.302 (ver folios 192-197 de la copia del expediente legislativo).

15) En la sesión ordinaria n.º12 de **19 de mayo de 2026** se inició en el Plenario la discusión en el trámite de primer debate y se aprobó el proyecto con el voto afirmativo unánime de cincuenta y tres diputados y diputadas (ver folios 198-207 de la copia del expediente legislativo).

IV.- EN CUANTO A LA SUSCRIPCIÓN DEL CONVENIO CONSULTADO

En primer término, de previo al análisis del *iter* legislativo, corresponde advertir que este Tribunal Constitucional ha admitido la legitimidad del procedimiento de aprobación de un tratado o convenio internacional cuando es suscrito por el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país. En el caso concreto fue el señor Arnoldo André Tinoco, sin el concurso del presidente de la República (ver folio 21 vuelto de la copia del expediente legislativo). Se ha admitido la posibilidad de que dicho funcionario pueda suscribir tratados internacionales aun sin contar con un carta que expresamente le otorgue plenos poderes para ello. Nótese, al efecto, que si bien de la lectura del ordinal 140 inciso 10) de la Constitución Política, la firma de los tratados internacionales es una atribución del Poder Ejecutivo –entendido como un órgano colegiado compuesto por el presidente de la República y el ministro del ramo–, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ley n.º7615, dispone en el art. 7º punto 2. a) expresamente lo siguiente:

Art. 7.- Plenos poderes.

(...)

2.- En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) Los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y **Ministros de relaciones exteriores**, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado. (Lo destacado no corresponde al original).

De la norma anterior se deduce que los ministros de relaciones exteriores –en virtud de sus funciones– pueden suscribir de forma legítima convenios internacionales. Sobre dicho punto, esta Sala en la opinión consultiva n.º**2000-08974**, resolvió lo siguiente:

“A ese respecto, el único punto eventualmente controvertido lo sería el hecho de que el Convenio haya sido suscrito por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, sin el concurso del Presidente de la República. De la lectura del artículo 140 inciso 10) se desprende que la firma de los tratados internacionales es una atribución del

Poder Ejecutivo, entendido como el órgano colegiado compuesto por el Presidente y el Ministro del Ramo. No obstante, esta Sala ha reconocido la posibilidad de que el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, en su calidad de colaborador del Presidente en materia de relaciones internacionales, pueda suscribir tratados internacionales aún sin contar con una carta que expresamente le otorgue plenos poderes para ello. En sentencias número 06224-94, de las nueve horas del once de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro y 06725-99 de las quince horas con nueve minutos del primero de setiembre de mil novecientos noventa y nueve, esta Sala consideró que el hecho de que el Presidente de la República participara con su voluntad de etapas procedimentales posteriores: sanción y depósito del tratado, permite subsanar cualquier vicio que existiese en la efectiva representación que haya ostentado el Canciller. A lo anterior podemos agregar que el Presidente tiene otras dos oportunidades más para invocar su eventual disconformidad con el proyecto: en el momento de su presentación a la Asamblea Legislativa y en la convocatoria a sesiones extraordinarias, momentos en los cuáles (sic) podría hacer valer sus atribuciones constitucionales. Si en la especie fue el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto quien suscribió el convenio cuya aprobación se discute, ello no implica la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo seguido hasta ahora. No habiendo encontrado esta Sala la presencia de trámites inconstitucionales en el proyecto de ley consultado, corresponde ahora entrar a conocer del fondo de la iniciativa en consulta". (Criterio que ha sido reiterado en opiniones consultivas posteriores, resoluciones números **2012-018351**, **2014-016932**, **2015-009864**, **2019-003131** y **2022-021837**, entre otras).

De los referidos precedentes es posible concluir que cualquier duda en relación con la legitimación del ministro de Relaciones Exteriores y Culto se debe entender subsanada con la participación del Poder Ejecutivo en fases posteriores del procedimiento parlamentario.

En la especie, el proyecto de ley fue presentado ante la corriente legislativa por parte del Poder Ejecutivo en ejercicio de su derecho de iniciativa, previsto en el art. 140 inciso 5) de la Constitución Política (ver folios 1-24 de la copia certificada del expediente legislativo), por lo que, respecto a este extremo, no se observa vicio alguno que invalide el procedimiento.

Adicionalmente, cabe destacar que según se consignó en el trámite legislativo, el proyecto de ley fue convocado en dos ocasiones por el Poder Ejecutivo mediante

los decretos ejecutivos números 45319-MP de 27 de noviembre de 2025 y 45787-MP de 8 de mayo de 2026, en los cuales se amplió la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa y se incluyó el expediente legislativo n.º25.302.

De este modo, la actuación conjunta de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores para iniciar el trámite legislativo del proyecto de ley en consulta, aunado a los decretos ejecutivos emitidos durante el período de sesiones extraordinarias –donde el Poder Ejecutivo asume un papel exclusivo en la iniciativa legislativa al poner en la corriente legislativa este proyecto de ley–, permite concluir que dicho Poder de la República no solo ha concurrido con su voluntad en las diversas etapas procedimentales legislativas, sino que tiene una clara intención de sancionar y ratificar ese instrumento por medio de su aprobación legislativa.

Con fundamento en todo lo expuesto, este Tribunal concluye que, en lo relativo a la suscripción del acuerdo internacional con la República Oriental del Uruguay, no hubo ningún vicio que invalide el trámite por lesión a las disposiciones del Derecho de la Constitución.

V.- SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL CASO CONCRETO. AUSENCIA DE VICIOS SUSTANCIALES

De conformidad con lo establecido en el art. 98 de la LJC, este Tribunal revisó el procedimiento legislativo del proyecto de ley de “Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la República Oriental de Uruguay”, tramitado en el expediente legislativo n.º25.302, no advirtiéndose que se haya producido algún vicio sustancial o de trascendencia capaz de invalidar el proyecto por quebranto a principios esenciales, tales como el democrático, de participación, de representación política, de respeto de las minorías, o de publicidad y transparencia.

En efecto, del análisis realizado es posible inferir que la aprobación del proyecto en consulta ha respetado las disposiciones procedimentales que la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa le ordenan seguir a los órganos involucrados en la suscripción y aprobación de los tratados internacionales: el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. Al respecto, se constató que el proyecto de ley fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta en el

Posteriormente, el texto del proyecto fue remitido ante la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, rindiéndose el respectivo dictamen afirmativo de mayoría (aunque cabe observar que no se incluyó

algún otro dictamen en sentido negativo). Adicionalmente, no se observa infracción a los derechos y potestades de los legisladores, pues el proyecto de ley fue conocido por el Plenario Legislativo como correspondía, por tratarse de un convenio internacional y, en esa medida, no podía ser delegado en una Comisión Legislativa con Potestad Plena según lo establece el art. 124 párrafo tercero de la Constitución Política en relación con el art. 121 párrafo cuarto *eiusdem*.

Tal y como se acreditó, el proyecto de ley fue votado durante el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, espacio temporal en el que la iniciativa en la formación de las leyes le compete de forma exclusiva al Poder Ejecutivo tal y como lo dispone el art. 118 constitucional. En el caso del proyecto de ley consultado, se constató que estaba incluido en el de **8 de mayo de 2026** que amplió la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. En dicha convocatoria –tal y como se verificó– se incluyó el expediente legislativo n.º 25.302. En consecuencia, la Asamblea Legislativa estaba habilitada para deliberar sobre el proyecto de ley en cuestión. Finalmente, se comprobó que el proyecto contó para su aprobación con el voto unánime de cincuenta y tres diputados y diputadas.

En virtud de las consideraciones realizadas se concluye que, respecto del trámite de aprobación, este Tribunal Constitucional no advierte que se haya producido algún vicio sustancial o de trascendencia que lo invalide.

VI.- OBSERVACIONES SOBRE EL FONDO. OBJETIVOS Y PROPÓSITOS DEL PROYECTO DE LEY Y DEL ACUERDO SOMETIDO A CONSULTA

Se somete a examen de constitucionalidad un tratado internacional bilateral suscrito entre las autoridades del Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay en **junio del 2024**, mediante el cual se establece un acuerdo de servicios aéreos. La premisa para la negociación y suscripción del acuerdo es que ambos países forman parte del . Mediante ese convenio se creó la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), cuyo objetivo es “desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional” (art. 44 del Convenio).

Según lo explicó la Cancillería en el informe rendido a la Asamblea Legislativa, la OACI –dentro del marco de sus funciones– propone un formato de acuerdo estándar a los países que deseen suscribir acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos o sobre transporte aéreo en general. Este convenio se enmarca justamente dentro de este tipo de propuestas bilaterales que aspiran a mejorar las relaciones con el propósito de fortalecer los servicios aéreos internacionales. En el informe n.º DJC-

0117-2025 de 18 de diciembre de 2025 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto lo explicó en los siguientes términos:

“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. Nuestro país ratificó el Convenio de Aviación Civil Internacional, que en su Segunda Parte constituye la Organización y consecuentemente forma parte, siendo miembro de la OACI desde el año 1947. **Como parte de sus funciones de asistencia técnica a las Partes contratantes, la OACI propone un formato de Acuerdo estándar a los países que deseen suscribir Acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos o sobre transporte aéreo en general.** Es lo que conocemos como “Modelos de Acuerdos de Servicios Aéreos (MASA)”. Los MASA **proporcionan un marco general y uniforme para los acuerdos de servicios aéreos entre las diferentes autoridades aeronáuticas y comprenden proyectos de disposiciones sobre diferentes enfoques, incluyendo los textos de los diversos elementos de un acuerdo de servicios aéreos.** Los textos se basan en cláusulas modelo o en un lenguaje desarrollado por la OACI, en el curso de los años sobre diversos artículos de acuerdos de servicios aéreos relativos, entre otros, la capacidad, tarifas, leyes en materia de competencia, aspectos comerciales y disposiciones de seguridad operacional y seguridad de la aviación. Como práctica común entre países, las autoridades aeronáuticas plasman en un Memorando de Entendimiento la operación y ejecución de los servicios aéreos que se llevarán a cabo, sujetos a lo negociado y establecido en el acuerdo de servicios aéreos y sus anexos, constituyéndose el Memorando de Entendimiento como el instrumento de menor rango. Estos Acuerdos bilaterales, en el marco amplio del Convenio de Aviación Civil Internacional, son independientes, pero obviamente son derivados y remiten en muchos de esos aspectos a las obligaciones y a la terminología general del Acuerdo Multilateral, del cual, estos Acuerdos bilaterales serían concreción de las obligaciones ahí contempladas, pero en el plano estricto de la relación concreta entre dos países”. (Folios 126-127 de la copia del expediente legislativo. Lo destacado no corresponde al original).

Conforme a ese modelo de acuerdo internacional proporcionado por la OACI, los países suscribientes manifestaron su deseo de:

“[P]romover un sistema de aviación civil internacional, basado en la competencia entre líneas aéreas en el mercado, con el mínimo de interferencia y reglamentación gubernamental e igualdad de oportunidades; (...)

facilitar la expansión de las oportunidades de servicios aéreos internacionales; (...)

hacer que las líneas aéreas puedan ofrecer al público viajero y expedidor de carga varias opciones de servicios y dispuestos a alentar a las líneas aéreas a fomentar y aplicar precios innovadores y competitivos (...)

asegurar el más alto grado de seguridad y protección de los servicios aéreos internacionales". (Preámbulo del acuerdo internacional).

Asimismo, plasmaron el reconocimiento de que "los servicios internacionales eficientes y competitivos mejoran el comercio, el bienestar de los consumidores y el crecimiento económico".

Por su parte, el gobierno de Costa Rica, al plantear la exposición de motivos al proyecto de ley, realizó las siguientes consideraciones:

"Este acuerdo expresa el principio de que la eficiencia y la competitividad de los servicios aéreos internacionales mejoran el comercio, el bienestar de los consumidores y el crecimiento económico, a su vez, facilitan la expansión de oportunidades en esta materia.

Con la suscripción de este instrumento jurídico significa para Costa Rica un importante avance en materia aeronáutica, además de una gran oportunidad para el desarrollo turístico y económico del país.

Este tratado bilateral no solo está enmarcado en una tendencia mundial a liberalizar el transporte aéreo, sino que constituye un paso importante para nuestro país en el desarrollo de la aviación, mostrando una apertura que permite que muchos otros países deseen mantener relaciones aerocomerciales con Costa Rica".

Por su parte, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa también se refirió –en términos generales– a las cualidades y propósitos de este tipo de acuerdos internacionales en materia aeronáutica. Sobre el particular, se especifica que se trata de manifestaciones consensuadas entre Estados respecto de obligaciones generales ya previstas en el Convenio de Aviación Civil Internacional:

"El Acuerdo y su contenido general.

El derecho internacional aeronáutico ha desarrollado históricamente este tipo de acuerdos, en el cual consagra como principio general, el derecho a la aviación civil que contempla, tanto sobrevolar como aterrizar en el territorio de los Estados parte, mediante escalas técnicas no comerciales, que comprende el abastecimiento o mantenimiento, ya conocidas como la segunda libertad en aviación.

Asimismo, la tercera libertad como lo es el derecho a desembarcar pasajeros carga o correos provenientes del país de origen de la aeronave. La cuarta libertad, embarcar pasajeros, carga o correo con destino a dicho país. La quinta libertad, el derecho a transportar pasajeros, carga o correo hacia o desde terceros países, lo cual requieren ser establecidos posteriormente mediante acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados.

Por último, la sexta libertad, inmersa en el actual convenio, consiste en el derecho del operador aéreo para servicios de pasajeros, sin límite de frecuencia y, además otorga derechos de hasta la séptima libertad del aire, sin restricciones respecto a frecuencia, capacidad, rutas, tipos de aeronaves y origen y destino de la carga.

No obstante, el contenido jurídico de los Acuerdos es limitado, ya que las principales regulaciones (como autorizaciones y normas de seguridad) dependen de las leyes nacionales de cada Estado. Solo se incluyen aspectos políticos secundarios, como la designación de una aerolínea nacional, autoridades de contacto y exenciones arancelarias para combustibles o lubricantes en escalas técnicas.

En este contexto, **el Acuerdo que se presenta para su aprobación constituye una aplicación específica de las disposiciones establecidas en el Convenio de Aviación Civil Internacional Chicago de 1944, como se reconoce de forma explícita en su contenido**. (Folios 62-78 de la copia del expediente legislativo. Lo destacado no corresponde al original).

Por su parte, el dictamen afirmativo de la comisión dictaminadora –además de recoger las consideraciones positivas de las instituciones consultadas– concluyó lo siguiente:

“Una vez analizado el texto base del proyecto, las respuestas recibidas y el informe del Departamento de Servicios Técnicos, los suscritos Diputados consideramos que la aprobación del Acuerdo sobre Servicios Aéreos entre la República de Costa Rica y la República Oriental del Uruguay resulta conveniente y oportuna para los intereses del país.

El acuerdo no introduce obligaciones atípicas ni compromisos que afecten la soberanía nacional, el orden constitucional o las finanzas públicas, y se ajusta a los estándares internacionales promovidos por la Organización de Aviación Civil Internacional. Asimismo, contribuye al fortalecimiento de la conectividad aérea, la facilitación del comercio, el impulso al turismo y la consolidación de Costa Rica como un actor confiable en el ámbito del transporte aéreo internacional”.

De este modo, se aprecia que el objetivo del acuerdo es materializar la expansión de servicios aéreos internacionales entre Costa Rica y Uruguay a través del

fortalecimiento de la cooperación bilateral en materia aeronáutica, promoviendo la conectividad aérea y la eficiencia del transporte internacional. Lo anterior con el fin de impulsar el comercio, el bienestar de los consumidores y el crecimiento económico.

Se trata de una iniciativa consensuada con el propósito de que los Estados Parte fortalezcan sus relaciones comerciales, a través de servicios aéreos que favorezcan el desarrollo económico y turístico de ambos países. Anteriormente, este Tribunal Constitucional había examinado preceptivamente acuerdos internacionales de similar naturaleza, es decir, aquellos que procuran regular el otorgamiento de derechos para la explotación de servicios aeronáuticos internacionales, y no ha encontrado en su contenido aspectos que lesionen normas constitucionales. Más bien, ha afirmado que se trata de instrumentos jurídicos que pretenden asegurar un máximo grado de seguridad para el transporte aéreo internacional. Por ejemplo, las siguientes opiniones consultivas **n.º2012-003607** sobre la “Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá”; **n.º2012-018351**, sobre la “Aprobación del Acuerdo sobre servicios aéreos entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de la República Federativa del Brasil”; **n.º2018-013522** sobre la “Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Costa Rica”; **n.º2018-013523** sobre la “Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Turquía”; **n.º2022-024983** sobre la “Aprobación del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Francesa sobre Servicios Aéreos”; la **n.º2025-021267** sobre “Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Dominicana”. En todas las resoluciones mencionadas, la Sala descartó objeciones de fondo desde la perspectiva del Derecho de la Constitución.

De forma más reciente, en la opinión consultiva **n.º2026-016815**, esta Sala se manifestó respecto de la aprobación del acuerdo de transporte aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Chile. En esta oportunidad se examinó justamente que este tipo de convenios se enmarcan dentro de los convenios que impulsa la OACI. Se consideró —en lo conducente— lo siguiente:

“La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI, o ICAO por sus siglas en inglés) es un organismo especializado de Naciones Unidas, creado en 1944 con el

objetivo de estudiar los problemas de la aviación civil internacional y promover normas y reglamentos uniformes en todo el mundo. Su misión principal es garantizar un desarrollo seguro, ordenado y sostenible del transporte aéreo internacional, estableciendo estándares que faciliten la navegación aérea, la seguridad, la protección ambiental y la eficiencia del transporte aéreo.

El Convenio Provisional de Aviación Civil Internacional, la Convención de Aviación Civil Internacional, el Convenio Relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales y el Convenio sobre Transporte Aéreo Internacional, conocido como el "Convenio de Chicago de Aviación Civil Internacional" o "Convenio de Chicago" y sus apéndices -aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica por ley No. 877 de 4 de julio de 1947, son las principales normas internacionales que regulan la aviación civil internacional. El Convenio de Chicago es el instrumento que establece los principios básicos que rigen la aviación civil internacional, para que la actividad se desarrolle de manera segura y ordenada. De allí que, si bien los Estados miembros tienen potestad de celebrar acuerdos bilaterales para la asignación de derechos comerciales, dicha potestad ha sido limitada, pues los Estados no pueden pactar acuerdos contrarios al Convenio de Chicago. Sobre el particular, ese instrumento internacional ha previsto la posibilidad de que los Estados celebren acuerdos bilaterales de servicios aéreos o sobre transporte aéreo en general, siempre que no sean incompatibles con el Convenio -artículo 83 apéndice II-. Otra obligación de los Estados parte según el Convenio es registrar los arreglos o acuerdos que se pacten entre Estados -bilaterales o multilaterales- ante el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI o ICAO por sus siglas en inglés). **Asimismo, se ha entendido que estos instrumentos, aun siendo independientes –por principio de soberanía de los Estados–, derivan del Convenio de Chicago, por ello, observan los lineamientos y resoluciones que la OACI emite, en su carácter técnico y consultivo, como órgano que procura la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional** (Arts. 37 y 44 del Convenio, apéndice II)". (Lo destacado no corresponde al original).

Conforme a lo expuesto, este tipo de acuerdos bilaterales de servicios aéreos –en términos generales– han superado el análisis de constitucionalidad realizado por esta Sala, pues sus objetivos y propósitos resultan conforme con una política de Estado que aspira a mejorar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional.

VII.- SOBRE EL CONTENIDO DEL ACUERDO

El proyecto de ley bajo análisis consiste en un único artículo mediante el cual se aprueba en cada una de sus partes el "Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de Costa Rica y la República Oriental del Uruguay".

En cuanto al contenido del acuerdo se aprecia que contiene normas usuales sobre los servicios aéreos internacionales. Así, el art. 1° contempla un elenco de definiciones para los fines de aplicación del acuerdo internacional. El art. 2 prevé cuáles son los derechos que otorga cada Parte a la otra para la explotación de servicios aéreos internacionales en las rutas especificadas en el cuadro de rutas, entre ellos el derecho a efectuar vuelos a través del territorio de la otra Parte sin aterrizar.

El art. 3 prevé los derechos de designación de las líneas aéreas para explotar los servicios convenidos, de modo que –una vez que se realice la designación– el país contraparte se compromete a otorgar la autorización de explotación apropiada con el mínimo de demoras en los trámites. Dicho numeral contempla –además– los requisitos que cada país exige para que una línea aérea pueda ser designada para explotar los servicios convenidos. Asimismo, especifica que una vez que se reciba la respectiva autorización de explotación, la línea aérea designada puede iniciar la explotación de los servicios convenidos. En contraposición, el art. 4 prevé la posibilidad de las autoridades aeronáuticas de cada Parte de negar las autorizaciones mencionadas en el numeral anterior, o bien, de revocar o suspender dichas autorizaciones cuando se presenten algunas condiciones de incumplimiento enumeradas en ese mismo artículo, por ejemplo, que la línea aérea no siga las disposiciones establecidas de seguridad operacional o de seguridad en la aviación. Por su parte, el art. 5 del acuerdo impone a las Partes suscribientes el cumplimiento y aplicación de las leyes vigentes en el territorio de su contraparte sin admitir distinciones lesivas del principio de igualdad:

Art. 5

Aplicación de las leyes

Las leyes y los reglamentos que regulen sobre el territorio de cada Parte, la entrada, permanencia y salida de su territorio de aeronaves dedicadas a servicios aéreos internacionales, o a la explotación y navegación de dichas aeronaves mientras estén dentro de su territorio, se aplicarán a las aeronaves de la línea aérea designada de la otra Parte.

Las leyes y reglamentos de una Parte relativos a la entrada, estadía y salida de su territorio de pasajeros, miembro de tripulación y carga, incluyendo correo, tales como los relativos a inmigración, aduana, moneda, salubridad y cuarentena se aplicarán a los pasajeros, miembro de la tripulación, carga y correos transportados por aeronaves de la línea aérea designada de la otra Parte, mientras estén dentro de dicho territorio.

En la aplicación de sus reglamentos de inmigración, aduana, cuarentena y reglamentos afines, ninguna Parte concederá preferencia a su propia línea aérea ni a ninguna otra respecto a la línea aérea designada de la otra Parte que se utilice para un transporte aéreo internacional similar.

Las leyes y reglamentos de una Parte relacionados con la provisión de información estadística serán cumplidos por las líneas aéreas de la otra Parte.

Otra facilidad a la que se comprometen las Partes está prevista en el art. 6, en el sentido de que los pasajes y bienes en tránsito no estarán sujetos más que a una inspección simplificada, sin el pago de derechos de aduanas y otros impuestos similares.

El art. 7 facilita el proceso de reconocimiento de certificados y licencias de operación aérea, de modo que las licencias expedidas o convalidadas por una Parte y aún vigentes, serán reconocidas como válidos por la otra Parte para explotar los servicios convenidos. Lo anterior, siempre y cuando los requisitos de acuerdo con los cuales se hayan expedido o convalidados dichos certificados y licencias sean iguales o superiores a las normas mínimas que se establecen en cumplimiento del Convenio. En caso de existir diferencias, se pueden hacer las consultas respectivas y cada Parte puede reservarse el derecho a no reconocer como válidos los certificados de competencia y las licencias otorgadas o convalidadas a sus propios nacionales por la otra Parte.

El art. 8 establece las reglas y normas de seguridad operacional aplicadas por la otra Parte en aspectos relacionados con las instalaciones y servicios aeronáuticos, tripulaciones de vuelo, aeronaves y operaciones de aeronaves. En similar sentido, el art. 9 establece las reglas comunes de la seguridad en la aviación.

Los arts. 10, 11 y 12 establecen diversas prescripciones sobre los impuestos a los usuarios, los cuales –de conformidad con el acuerdo– “serán justos, razonables, no discriminatorios y distribuidos equitativamente entre las categorías de usuario, de conformidad con las leyes y regulaciones de cada Parte”. Las exenciones de todos los derechos de aduanas a favor de las aeronaves operadas en servicios internacionales por las líneas aéreas designadas por cualquiera de las Partes y el pago de impuestos, determinándose que las ganancias resultantes de la operación de las aeronaves de una línea aérea designada en los servicios aéreos internacionales, así como los bienes y servicios que le sean abastecidos, tributarán de acuerdo con la legislación de cada Parte.

El art. 13 prevé la reglamentación que procura asegurar una competencia leal entre las líneas aéreas, pues aquellas que sean designadas por las Partes deben recibir una oportunidad justa y equitativa de operar los servicios acordados en las rutas especificadas. Asimismo, las Partes se obligan a tomar acciones apropiadas dentro de su jurisdicción para eliminar toda forma de discriminación y prácticas anticompetitivas o predatorias en el ejercicio de los derechos estipulados en el acuerdo.

El art. 14 establece que cada Parte permitirá que cada línea aérea designada determine la frecuencia y capacidad de los servicios de transporte aéreo internacional a ofrecer, basándose en consideraciones comerciales propias del mercado. Lo anterior sin que resulte válido limitar unilateralmente el volumen de tráfico, la frecuencia o regularidad del servicio, o el tipo o tipos de aeronaves operadas por las líneas aéreas designadas de la otra Parte, excepto cuando sea necesario por razones de aduana, técnicas, seguridad operacional o ambientales.

El art. 15 regula lo atinente a la fijación de tarifas en el sentido de que cada línea aérea debidamente designada tiene la posibilidad de fijar sus tarifas para el transporte aéreo, basadas en consideraciones comerciales del mercado. Sin embargo, se prevé que las Partes podrían intervenir a fin de impedir prácticas o tarifas discriminatorias, o bien para proteger a los consumidores respecto de tarifas que sean excesivamente altas o restrictivas que originen del abuso de una posición dominante. Los arts. 16 y 17 prevén –respectivamente– facilidades para la conversión de divisas y transferencia de ganancias, así como la venta y comercialización de servicios de transporte aéreo. Los arts. 18, 19, 20, 21 y 22 prevén reglas operativas para facilitarse los servicios de asistencia en tierra, la negociación de arreglos de comercialización en cooperación –con el apropiado resguardo de los derechos de los consumidores–, el sistema de reserva por computadora, la facilitación de estadísticas periódicas relativas al tráfico de los servicios convenidos y el registro de los itinerarios.

Finalmente, el art. 23 prevé las reglas específicas sobre la solución de controversias –en primera instancia a través de los mecanismos de consulta y negociaciones– y posteriormente mediante las reglas establecidas para tales efectos por la Carta de Naciones Unidas.

Comentario aparte merece el art. 24 que regula el procedimiento de consultas y enmiendas del acuerdo internacional. El numeral bajo análisis dispone lo siguiente:

Art. 24

Consulta y Enmiendas

Cualquiera de las Partes podrá, en cualquier momento, solicitar la celebración de consultas relativas al presente acuerdo, incluyendo su Anexo. Tales consultas comenzarán a la mayor brevedad posible, pero no después de 45 días de la fecha en que la otra Parte reciba la solicitud, a menos que se acuerde de otro modo.

Cualquier modificación al presente acuerdo, excepto al Anexo, entrará en vigor en la fecha de la última notificación por la que cualquiera de las Partes comunique a la otra, por la vía diplomática, que se ha cumplido con todos los procedimientos jurídicos internos necesarios para estos efectos.

La aplicación de lo establecido en el Anexo de este Acuerdo será acordada directamente por escrito entre las Autoridades Aeronáuticas de acuerdo con los principios y disposiciones de este Acuerdo.

No obstante, lo dispuesto en este Artículo, **las enmiendas relacionadas únicamente con el Anexo podrán ser acordadas entre las autoridades aeronáuticas de las Partes y entrarán en vigor, según lo acordado entre ellas,** sujeto a las leyes y reglamentos nacionales de las Partes. (Lo subrayado no corresponde al original).

Lo destacado es relevante pues al remitir en forma genérica “a los procedimientos constitucionales internos de cada Parte” no se observa problema de constitucionalidad alguno, ya que la modificación de las disposiciones del acuerdo será efectuada bajo el cumplimiento de los procedimientos constitucionalmente establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, lo que supone la aprobación legislativa (ver, en igual sentido, la opinión consultiva n.º2022-024983). Además, lo relativo a la aprobación de enmiendas a los anexos se entiende legítimo en la medida que, de la revisión de su contenido, se concluya que efectivamente se trata de un protocolo de menor rango y que por eso las modificaciones pueden ser acordadas de forma directa por las partes contratantes. En el caso de la modificación de los anexos, el Estado de Costa Rica tiene la obligación de velar porque el contenido de la enmienda no varíe o supere las cláusulas del acuerdo en sí mismo. Es decir, al hacer esa modificación, su nuevo contenido debe seguir respetando la naturaleza de anexo (disposiciones técnicas) que tiene ese instrumento.

Conforme al análisis efectuado del contenido del acuerdo, esta Sala no aprecia vicios de constitucionalidad y se reitera lo dicho recientemente en la opinión consultiva n.º2026-016815 que examinó similar acuerdo de servicios aéreos pero con el gobierno de la República de Chile:

“En tales aspectos no encuentra la Sala ninguna infracción al Derecho de la Constitución. En general, se puede indicar que este Acuerdo es un instrumento jurídico que pretende facilitar los servicios de transporte aéreo entre Estados, y que debe ser interpretado conforme a la Convención de Aviación Civil Internacional – Convenio de Chicago–. En el acuerdo en análisis, los Estados convienen en que los servicios de transporte aéreo se brinden bajo un esquema regido por la libre competencia de mercado y la mínima intervención gubernamental, en busca de mayor eficiencia en las operaciones, mejores tarifas para los usuarios y un mayor crecimiento económico. No obstante, en observancia del Derecho de la Constitución, se reserva la intervención gubernamental en lo relativo a seguridad, aduanas y migración. También se prevé la intervención del Estado para proteger al consumidor –impedir prácticas o tarifas discriminatorias, protegerlo de tarifas excesivamente altas o restrictivas, que se originen en el abuso de una posición dominante– y a las líneas aéreas frente a prácticas que intenten eliminar la competencia. Como se aprecia, se trata de una iniciativa consensuada con el propósito de que los Estados Parte fortalezcan sus relaciones comerciales, a través de servicios aéreos, que promuevan el desarrollo económico y turístico de ambos países. Anteriormente, este Tribunal Constitucional ha examinado preceptivamente acuerdos internacionales de similar naturaleza y no ha encontrado en su contenido aspectos que lesionen normas constitucionales. Más bien, se ha afirmado que se trata de instrumentos jurídicos que pretenden asegurar un máximo grado de seguridad para el transporte aéreo internacional (ver opinión consultiva No.2021-28021 de las 14:00 horas del 15 de diciembre de 2021)”.

En idéntico sentido, esta Sala aprecia que el acuerdo sometido a examen –con la República Oriental del Uruguay– es un acuerdo bilateral que aspira a promover la conectividad aérea y la eficiencia del transporte internacional con el propósito de impulsar el comercio, el bienestar de los consumidores y el crecimiento económico, bajo una acotada intervención y control de los Estados Parte.

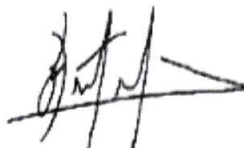
VIII.- CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, se evacua la consulta preceptiva de constitucionalidad en el sentido de que el proyecto de ley de “Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la República Oriental de Uruguay”, tramitado en el expediente legislativo n.º25.302, no contiene vicios esenciales de procedimiento ni de fondo.

POR TANTO:

Se evacua la consulta preceptiva de constitucionalidad en el sentido de que el proyecto de ley de “Aprobación del Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la República Oriental de Uruguay”, tramitado en el

expediente legislativo n.º25.302, no contiene vicios esenciales de procedimiento ni de fondo. Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa.



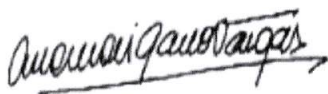
Fernando Castillo V.
Presidente



Fernando Cruz C.



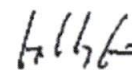
Luis Fdo. Salazar A.



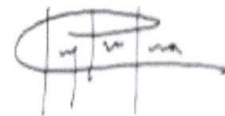
Anamari Garro V.



Paul Rueda L.



Jorge Araya G.



Ingrid Hess H.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --

□□□□□□□□□□□□□□□□

1QERTAUBGLQ61

EXPEDIENTE N° 26-019022-0007-CO

Teléfonos: Telf01/ ALA-4TA (Telf02). Fax: Telf03 / Telf04. Dirección electrónica:
www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional. Dirección: (Dirección01, Dirección02,
100 mts. Sur de la iglesia del Perpetuo Socorro).

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 29-07-2026 11:23:53.