



rjimenezc

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

RECIBIDO EN LA PRESIDENCIA

EL DÍA 8/10/26

A LAS 1:52

Angelina Melavasi D.
Firma

SAN JOSÉ, a las 1035 hrs del 08 OCT. 2026 Sector: 80

Notificando: DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Provincia: SAN JOSE,

Cantón: SAN JOSÉ, Distrito: SALA CONSTIT. - SECTOR 1, Barrio: CALIFORNIA NORTE.

Dirección: PRESIDENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA San José, Avenida Central y primera entre calles 15, segundo piso, contiguo al Tribunal Supremo de Elecciones.

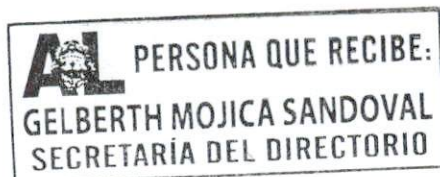
Horario: Dentro de Jornada Laboral.

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las trece horas con quince minutos del veinticuatro de Junio de 2026 del SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 26-019023-0007-CO Forma de Notificación: LUGAR SEÑALADO

Copias: NO

Entregado a:



26 OCT 8 PM 5:04:41

Partes del proceso: DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, GERALD BOGANTES RIVERA, PODER EJECUTIVO, REYNALDO ARIAS MORA, YARA JIMENEZ FALLAS.

Se hace saber:

RESOLUCIÓN:

Sally Quesada
Sala Constitucional



Exp: 26-019023-0007-CO

Res. N°2026-023498

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las trece horas quince minutos del veinticuatro de junio de dos mil veintiséis.

Consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad formulada por el Directorio de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, expediente legislativo N° 25.080.

Resultando:

1.- La consulta, que se formula en cumplimiento de lo que establece el inciso a), del artículo 96, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, fue recibida en la Secretaría de la Sala a las 10:30 horas del 28 de mayo de 2026, con una copia certificada del expediente legislativo. La Presidencia de la Sala tuvo por presentada la consulta mediante resolución de las 11:35 horas del mismo día. El término para evacuarla vence el día 28 de junio del año en curso.

2.- En el procedimiento se cumplió con las formalidades establecidas en la ley.

Redacta el magistrado **Salazar Alvarado**; y,

Considerando:

1.- **De previo.** Lo primero que procede, a los efectos de evacuar la consulta, es verificar los trámites seguidos en este caso, en concordancia con lo que señala el artículo 98, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al disponer que la consulta deberá hacerse después de aprobado el proyecto en primer debate y antes

de la aprobación definitiva y que, al evacuarla, la Sala dictaminará sobre cualesquiera aspectos o motivos que estime relevantes desde el punto de vista constitucional, pero vinculante sólo en lo que se refiere a los trámites. Para los efectos anteriores y por la importancia del asunto de que se trata, en el siguiente considerando se hará una síntesis cronológica del proyecto de ley.

II.- La tramitación del expediente N° 25.080 en la Asamblea Legislativa.

El proyecto de *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080, ha seguido el siguiente orden cronológico:

a) El proyecto, que es de iniciativa de Poder Ejecutivo, fue presentado a la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, a las 14:50 horas del 7 de julio de 2025 (folios 1 y siguientes del expediente legislativo).

b) El día 7 de julio de 2025, el proyecto de *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080, fue tramitado por el Departamento de Gestión Documental y Archivo, se envió a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial La Gaceta (artículo 117, del Reglamento de la Asamblea Legislativa). Asimismo, se remitió copia fiel al Departamento de Estudios, Referencia y Servicios Técnicos (artículo 118, del Reglamento citado) (folios 27 al 29).

c) Por auto de traslado del 9 de julio de 2025, se deja constancia de que el expediente se remite al Departamento de Gestión Documental y Archivo, con el proyecto de ley en cuestión, con el fin de confrontarlo e incorporarlo al SIL para su tramitación. Asimismo, se deja constancia de que no se hacen corrección de errores, materiales e idiomáticos (folio 30).

d) Por auto del 11 de agosto de 2025, se hace constar la fecha de presentación del proyecto de ley, como también, que el presidente de la Asamblea Legislativa asignó su conocimiento a la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, para el dictamen correspondiente (folio 26).

e) Por auto del 14 de agosto de 2025, el Departamento de Gestión Documental y Archivo, hace remisión del expediente legislativo N° 25.080 a la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, la que a su vez deja constancia de su recibido en esa misma fecha (folios 55 y 56).

f) Por Sesión Ordinaria N° 06 del 17 de septiembre de 2025, la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, pasa el expediente legislativo bajo estudio a la subcomisión integrada por los diputados Alejandro Pacheco Castro, Gilberto Campos Cruz y Luis Fernando Mendoza Jiménez. En la misma Sesión Ordinaria conoce y aprueba la moción para que se consulte a las siguientes instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Consejo Técnico de Aviación Civil, Procuraduría General de la República, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Seguridad Pública; Ministerio de Comercio Exterior, y el Instituto Costarricense de Turismo. La aprobación se da con cinco votos presentes, todos a favor (folio 57 al 67).

g) Las instituciones consultadas contestan en forma positiva la audiencia, en conformidad con la siguiente relación: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Instituto Costarricense de Turismo, el Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Comercio Exterior, la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Justicia y Paz, y la Dirección General de Aviación Civil (folios 98, 104, 108, 113, 118, 131, 157, respectivamente).

h) El Departamento de Servicio Técnicos rinde el informe jurídico AL-DEST-IJU-353-2025 del 14 de octubre de 2025, en el que ofrece como consideraciones finales que: *"... esta asesoría ha revisado el expediente Legislativo y se constata las firmas correspondientes a este tipo de acuerdos. Además, de su contenido se derivan diversas obligaciones y responsabilidades en materia de Aviación Civil, incluyendo el respeto a la normativa nacional de ambos países como internacional. Asimismo, las modificaciones o enmiendas que se autorizan dentro del cuerpo del Acuerdo y que en otras ocasiones fueron cuestionadas, son acuerdos de menor rango cuyo sustento se encuentra en el artículo 121 párrafo tercero del inciso 4) constitucional. (...) En general, los compromisos que asume nuestro Estado en virtud del presente Acuerdo, son usuales y del formato típico derivado de la Organización de Aviación Civil Internacional, de la cual nuestro país forma parte. En virtud de lo anterior, el Acuerdo no presenta inconvenientes de inconstitucionalidad ni de índole jurídica alguna. Finalmente, (...) esta asesoría determina que (...) sometido al análisis de Género correspondiente, no se encuentra afectación al respecto"* (folio 139 al 155).

i) Mediante Sesión Ordinaria N° 18 del 15 de abril del 2026, la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, conoce el informe de la Subcomisión, el que es aprobado por los seis diputados presentes, con seis votos a favor y ninguno en contra. Acto seguido se somete a discusión por el fondo, el cual es aprobado por la Comisión con dictamen afirmativo de mayoría con seis diputaciones, todos a favor y ninguno en contra. De igual manera, se presenta una moción de revisión de la votación el cual es sometida a discusión, y resulta votada con los seis votos emitidos en contra de la revisión. Se asigna la redacción del dictamen al diputado Alejandro Pacheco Castro (folios 174 a 183).

j) De conformidad con la razón de recibido, del 21 de abril del 2026, la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior hace remisión a la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa del Dictamen Afirmativo de Mayoría (folios 184 a 208).

k) La Secretaría del Directorio deja constancia que el 21 de abril de 2026, recibe el proyecto de *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080 (folio 209).

l) Por oficio MP-DMP-OF-0281-2026 del 8 de mayo de 2026, el ministro de la Presidencia comunica la ampliación de las sesiones extraordinarias de varios expedientes legislativos, entre los cuales está el proyecto de ley que nos ocupa de *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080 (folios 210 al 215).

m) En Sesión Ordinaria N° 12 del 19 de abril de 2026, se inicia la discusión en el trámite de Primer Debate del proyecto de *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080, se hizo uso de la palabra, se sometió a votación y se aprobó con cincuenta y cinco votos a favor y ninguno en contra (folios 216 al 236).

n) La Comisión Permanente Especial de Redacción, el 21 de mayo de 2026, hace devolución a la Secretaría del Directorio la redacción final del proyecto de *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080, para su trámite respectivo (folio 238 al 242).

III.- El procedimiento en el caso concreto. De conformidad con lo establecido en el artículo 98, de la ley que rige esta Jurisdicción, este Tribunal analizó la tramitación del proyecto de ley sobre la *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080. En efecto, el proyecto de ley fue conocido por el Plenario Legislativo como correspondía: por tratarse de un Convenio Internacional que no podía ser delegado en una Comisión Legislativa con Potestad Legislativa Plena, según lo establece el artículo 124, párrafo 3, de la Constitución Política, en relación con el 121, párrafo 4, ibídem. En cumplimiento del principio de publicidad, el proyecto de ley fue publicado en el Alcance N° 86 a La Gaceta N° 128 del 11 de julio de 2025, lo que se constata en la siguiente dirección de la web: https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2025/07/11/ALCA86_11_07_2025.pdf.

Por el contenido del Convenio, la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior acordó consultar el proyecto de ley al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Consejo Técnico de Aviación Civil, Procuraduría General de la República, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Seguridad Pública; Ministerio de Comercio Exterior, y el Instituto Costarricense de Turismo. Además, de conformidad con el artículo 122, del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se aportó el informe jurídico preparado por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-353-2025 del 14 de octubre de 2025, y fue votado y dictaminado afirmativamente por unanimidad de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior en su Sesión Ordinaria N° 18 del 15 de abril del 2026. Finalmente, el proyecto de ley fue votado en el Plenario

Legislativo con cincuenta y cinco diputados presentes, con cincuenta y cinco votos a favor y ninguno en contra.

IV.- A partir de lo anterior, es posible inferir que la aprobación del proyecto de ley en consulta ha respetado todas las disposiciones procedimentales que la Constitución Política (artículos 7, 121, inciso 4), 124, 140, inciso 5), y 10) y el Reglamento de la Asamblea Legislativa (artículos 85, inciso c) y d), 113, 117, 118, 119, 122, 129, 132, 134 y 144). En este sentido, el proyecto de ley fue presentado para su tramitación legislativa por parte del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su derecho de iniciativa, previsto en el artículo 140, inciso 5), de la Constitución Política, con el fin de acordar condiciones jurídicas recíprocas de servicios aéreo-comerciales entre la República de Costa Rica y la República de El Salvador. Nótese, sobre el particular, que de la lectura del artículo 140, inciso 10), de la Constitución Política, se desprende que la firma de los Tratados Internacionales es una atribución del Poder Ejecutivo. Consecuente con lo anterior, el Poder Ejecutivo ha presentado el proyecto de ley de *"Aprobación del Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080, para obtener los beneficios derivados del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de Chicago, 1944; y de las ventajas específicas que pueden ofrecer los convenios bilaterales, como es el establecimiento de reglas particulares recíprocas para los concesionarios de las líneas aéreas designadas en sus respectivos países, abriendo oportunidad de negocios entre ambos.

Por último, el acuerdo que es sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa fue rubricado por el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Arnoldo André Tinoco, lo que, a la luz del artículo 7.2 a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y

Ministros de Relaciones Exteriores, actúan en representación del Estado como funcionario plenipotenciario. De ahí que el Acuerdo es susceptible de ser aprobado por la Asamblea Legislativa, bajo tal orden de consideraciones, no se observa vicio alguno en lo tocante a la suscripción y tramitación del mencionado acuerdo.

V.- Observaciones en cuanto al fondo del proyecto.

El acuerdo busca insertar al país en un tratado bilateral que incrementa y aumenta mayor cooperación y relaciones aerocomerciales entre la República de Costa Rica y la República de El Salvador. Los beneficios se encuentran en la diversificación del fortalecimiento del flujo comercial, que daría no solo oportunidades para el traslado de personas y de carga entre ambos países, lo es para materia turística, de negocios y de relaciones de intercambio de bienes (exportación e importación de productos). La exposición de motivos del proyecto de ley menciona entre los puntos medulares del Acuerdo: *"La designación es de una o más líneas aéreas por país, para que exploten los servicios aéreos acordados. ...En los servicios de pasajeros, carga y correo, se acordó la operación sin límite de frecuencias, con derechos de tráfico de hasta quinta libertad del aire. ...Para los servicios exclusivos de carga no tendrán restricción con respecto a frecuencia, capacidad, rutas, tipos de aeronaves y origen y destino de carga, ejerciendo derechos de hasta séptima libertad en carga"*. Asimismo, se viene a dinamizar el mercado para las operaciones aéreas, con una competencia justa y equitativa entre los operadores aéreos.

Una revisión general del contenido del proyecto de ley sobre el *"Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"* revela que está compuesto de un único artículo que contiene el Tratado. En este sentido, no tiene cláusulas interpretativas

de la Asamblea Legislativa. De este modo, el Acuerdo está formado por un preámbulo (que no se le intitula como tal), así como las normas que coinciden con otros acuerdos similares en la materia. Como tal, la parte del preámbulo establece lo que las "*Partes Contratantes*" esperan del Convenio cuando declaran sus intenciones políticas que se derivan del Acuerdo. Lo anterior, en caso de que sea necesario descifrar algún contenido oscuro o problemas de interpretación del Tratado. El artículo I, contiene las definiciones; artículo II el otorgamiento de derechos; el numeral III la designación y autorización; el artículo IV sobre denegación, cancelación, suspensión, modificación o limitación de las autorizaciones de operación; el artículo V sobre flexibilidad operacional; el artículo VI sobre el código designador único; el numeral VII sobre acuerdos de cooperación y colaboración; con el numeral VIII sobre leyes y reglamentos; el artículo IX sobre certificados y licencias; el numeral X sobre la seguridad operacional; artículo XI de derechos aeroportuarios; artículo XII sobre impuestos internos y derechos aduaneros; el artículo XIII sobre los principios de rigen la operación de los servicios; el artículo XIV sobre las tarifas; artículo XV respecto de los cargos a los usuarios; artículo XVI de la seguridad de la aviación; numeral XVII sobre la transferencia de utilidades; artículo XVIII sobre actividades comerciales y representaciones de la empresa aérea designada; artículo XIX sobre las estadísticas; artículo XX respecto de la aplicación a vuelos charter/vuelos no regulares; artículo XXI sobre los servicios de asistencia en tierra; numeral XXII sobre la seguridad de documentos de viaje; artículo XXIII del sistema informático de reserva; artículo XXIV respecto de la flexibilización del procedimiento de itinerarios para los servicios cargueros; artículo XXV sobre la Convención multilateral; artículo XXVI en lo atinente a las consultas y modificaciones; artículo XXVII en cuanto al registro; numeral XXVIII para la solución de

controversias; el artículo XXIX sobre las disposiciones finales; y finalmente el Anexo intitulado Cuadro de Rutas.

En cuanto al fondo, los términos del Acuerdo son los usuales para este tipo de instrumentos bilaterales bajo el marco de la aviación civil (OACI), diseñados para regular la relación de transporte comercial entre la República de Costa Rica y la República de El Salvador, en la que, todas las instituciones consultadas por la Asamblea Legislativa rindieron un informe *afirmativo*. No obstante lo anterior, estima el Tribunal Constitucional pronunciarse sobre un aspecto que es necesario abordar, como sigue:

A.- La constitucionalidad del Acuerdo y su Anexo, regulados por un mismo mecanismo rígido de reforma.

Desde el punto de vista constitucional, para este Tribunal, es importante revisar aquellos aspectos que tocan directamente las cuestiones relacionadas con la enmienda del Tratado, así como los aspectos del Derecho Internacional Público que nuestro país pacta con sus contrapartes, entre ellas, revisar los procedimientos de enmienda, para luego determinar el respeto al procedimiento constitucional que tiene nuestro país en la receptación de las reformas al ordenamiento jurídico nacional. En el caso que nos ocupa, es necesario determinar si el procedimiento es respetuoso del orden constitucional. En criterio de la Sala, la respuesta es afirmativa, toda vez que, las partes del Tratado adoptan un esquema que permite el pleno acercamiento, al establecer un mecanismo de consultas dirigidas a *“asegurar la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de este Acuerdo”* (Artículo XXVI 1). Estas consultas *también* serán abordadas para *“la puesta en práctica, interpretación o **modificación** de este Acuerdo o su correcto cumplimiento”* (Artículo XXVI 2) (lo resaltado es agregado). Es claro, que los acuerdos internacionales que negocie el Poder Ejecutivo, deben preservar y

conservar el Derecho de la Constitución, sea en lo formal como en lo material, respecto a los acuerdos y la dirección que realiza en las relaciones internacionales. En este caso, se observa que la consulta para la modificación del Acuerdo inicia entre las Autoridades Aeronáuticas de las Partes Contratantes, por un periodo de treinta días cada una, o un plazo distinto, por acuerdo de partes. En este sentido, el artículo I. c) define "*Autoridades Aeronáuticas*", para el caso de nuestro país, como el Gobierno de la República de Costa Rica, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC), y la Dirección General de Aviación Civil (DGAC). Visto lo anterior, en criterio de la Sala, dentro del mecanismo de enmienda del Acuerdo, las consultas pueden iniciarlas las "*Autoridades Aeronáuticas*" de Costa Rica con las de la República El Salvador, y viceversa, pero para nuestro país debe constatarse si las enmiendas mantienen las formas constitucionales de nuestro país y de lo pactado, según los principios del Derecho Internacional Público. El artículo XXVI, sobre Consultas y Modificaciones, en el párrafo 3, establece que:

"Si las Partes Contratantes acordaran modificar este Acuerdo, las modificaciones se deberán formalizar a través de un canje de Notas Diplomáticas y entrarán en vigor mediante un canje de notas adicionales en las que ambas Partes Contratantes se comuniquen haber cumplido con los requisitos exigidos por su legislación nacional".

Este Acuerdo bilateral establece, previo a la comunicación de las Notas Diplomáticas *adicionales*, el cumplimiento de los trámites internos para aceptación de las reformas al Acuerdo; es decir, el Poder Ejecutivo debe darle cumplimiento a los trámites constitucionales en Costa Rica. Además, presupone, por supuesto, la intervención del ministro de Relaciones Exteriores y Culto, con lo

cual significa que examina y filtra los términos de negociación contenidos en los criterios técnicos de las Autoridades Aeronáuticas, conforme a las cláusulas que se dieron durante la negociación; y, por supuesto, antes de que sea una obligación jurídicamente exigible entre las Altas Partes. El artículo 121.4, párrafo 1º, Constitucional, contiene la disposición que exige la intervención de la Asamblea Legislativa de aprobar o improbar los términos de la reforma, establece el control legislativo de lo negociado por el Gobierno de la República, de ahí que el Acuerdo es constitucional al establecer que el canje de notas *adicionales* sería para informar la aceptación de los términos pactados como obligación internacional. Lo anterior, entendido siempre que, se cumplan a lo interno los requisitos exigidos por la legislación nacional; es decir, la aprobación legislativa de las notas diplomáticas conteniendo la enmienda (artículo 121.4, párrafo primero, de la Constitución Política).

Ahora bien, debe traerse a colación, que el Departamento de Servicio Técnicos, al rendir el informe jurídico AL-DEST-IJU-353-2025 del 14 de octubre de 2025, afirma que: *"... las modificaciones o enmiendas que se autorizan dentro del cuerpo del Acuerdo y que en otras ocasiones fueron cuestionadas, son acuerdos de menor rango cuyo sustento se encuentra en el artículo 121 párrafo tercero del inciso 4) constitucional..."*. Así entonces, la Sala no coincide con lo afirmado por el Departamento de Servicios Técnicos, toda vez que, el Acuerdo de cita, a la luz del Artículo I. b), define que el "Acuerdo" *"...incluye el presente texto y el Cuadro de Rutas anexo al mismo y todas las enmiendas al Acuerdo o al Cuadro de Rutas"*, lo que, implica que este instrumento internacional trata por igual las enmiendas o reformas al Anexo y con mayor razón al Acuerdo en general, los que deberán cumplir con el procedimiento del artículo XXVI, 3, de este "Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de

Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador". En ello radica la disconformidad de la Sala -precisamente- porque este instrumento internacional no hizo expresamente una distinción -para reformar - los términos del Anexo como lo entiende el Departamento referido, pero que, sí se aceptó explícitamente en otros acuerdos, como parte de las condiciones particulares pactadas en ellos. Ello fue advertido por la Sala desde el Dictamen N° 2021-27993 de las 14:00 horas del 14 de diciembre de 2021, cuando al reconsiderar la anterior posición sobre este tipo de Anexos, estableció con claridad meridiana, que:

"...debe quedar claro desde ya, que omitir la aprobación legislativa es inconstitucional, esta es una conclusión válida que no podrá considerarse modificada por esta Sala, porque las enmiendas que se hagan por notas diplomáticas al Tratado, requieren del cumplimiento constitucional de aprobación legislativa. Esto se debe mantener incólume.

Sin embargo, esta Sala se debe replantear y avocar a la parte del dictamen que pudo excederse al hacer dicha conclusión extensiva, también, a los Anexos, cuando no era necesario hacerlo en ese momento, porque como todo protocolo de menor rango depende del tratado principal que le autoriza, y además, porque debía hacerse un análisis de su contenido respecto del Tratado que le sirve de marco. El instrumento internacional debe regular estos instrumentos normativos secundarios de ejecución o cumplimiento de sus términos, y siempre será necesario valorar el marco jurídico que las Partes Contratantes pactan para que se les considere como protocolos de menor rango al hacerse la aprobación legislativa. Esto es especialmente relevante si después permite enmiendas que no

requieran de la aprobación legislativa, según lo establece la propia Constitución Política”.

Posteriormente, la Sala se refiere al problema de interpretación que debía corregirse sobre el tratamiento jurídico de los protocolos de menor rango que:

“En este sentido, estos últimos instrumentos son pactados así por los sujetos de derecho internacional. Cabe señalar que si bien todo Tratado requiere de la aprobación legislativa para realizar el examen de sus términos, el problema, es que, si autoriza posteriores enmiendas a sus Anexos, con estas opiniones dadas era posible concluir que los Anexos a este tipo de Tratados de Servicios Aéreos siempre requerirían de los trámites de aprobación señalados en los artículos 121, inciso 4), y 140, inciso 10, de la Constitución Política, sin un análisis de fondo de las enmiendas, cuando es necesario hacer la distinción entre los acuerdos de rango menor, y las disposiciones que sirven de marco al Tratado, para su valoración y tratamiento constitucional. Ese análisis es determinante para establecer si se requerirá o no de aprobaciones legislativas, lo que dependerá, por ejemplo, del caso concreto de lo pactado por las Partes Contratantes, si la materia [es] técnica o científica, entre otras cosas” (Lo escrito en corchetes es agregado).

De este modo, para el tema que nos ocupa, se requiere examinar el marco jurídico en que se desarrolla el Anexo (cuadro de rutas), que debe empezar con la definición del “Acuerdo” en el artículo 1. b), y de las “Consultas y Modificaciones” al Tratado en el numeral XXVI, lo que permite a la Sala llegar a la conclusión de que el “Acuerdo” no hace la misma distinción a la que se hizo referencia en el precedente del Dictamen N° 2021-27993 de las 14:00 horas del 14

de diciembre de 2021, en cuanto que el *"... instrumento internacional debe regular estos instrumentos normativos secundarios de ejecución o cumplimiento de sus términos, y siempre será necesario valorar el marco jurídico que las Partes Contratantes pactan para que se les considere como protocolos de menor rango"*, de ahí para entender al Anexo como un protocolo de menor rango. En total sintonía con lo anterior, la revisión de las cláusulas del *"Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"* en la disposición referente a las *modificaciones* no se refieren al Anexo como un protocolo de menor rango (como sí lo hacían, por ejemplo los Acuerdos de Servicios Aéreos con Emiratos Árabes según el Dictamen N° 2021-027993, con Colombia con la Resolución N° 2022-15457 de las 10:10 horas del 5 de julio de 2022, Consejo Federal Suizo de acuerdo con el Dictamen N° 2022-14450 de las 9:20 horas del 24 de junio de 2022, y del Reino de Países Bajos con la Resolución N° 2022-15602 de las 10:05 horas del 6 de julio de 2022), o el Cuadro de Rutas como protocolos de menor rango, que con ello, si así hubieran sido considerados, serían susceptibles de ser modificados por las Partes bajo el régimen jurídico contemplado en los artículos 121, inciso 4), párrafo 3°, y 140, inciso 10, párrafo 2°, de la Constitución Política. De acuerdo con la definición de *"Acuerdo"* *"incluye el presente texto y el Cuadro de Rutas anexo al mismo y todas las enmiendas al Acuerdo o al Cuadro de Rutas"*, situación que perfectamente pudo ser así negociado en el artículo XXVI por las Altas Partes para hacer una distinción al convenir el mecanismo de enmiendas, lo que ahora, constituye una situación que debe ser advertida por esta Sala, dado que no es aplicable abarcar la misma doctrina de la Resolución N° 2021-27993. Lo anteriormente dicho, se hace con el fin de advertir y señalar un posible efecto de la interpretación contraria al objetivo de este instrumento internacional, que

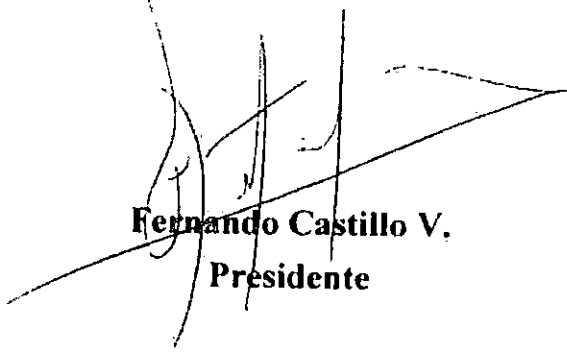
requeriría esfuerzos institucionales de nuestro país y esperas innecesarias de la contraparte mientras ocurre la aprobación legislativa de acuerdos técnicos, cuando el mismo convenio plantea agilizar el transporte aéreo y las relaciones civiles de cooperación aeronáuticas en cuanto intervienen ambos Gobiernos, y podría suponer un inconveniente al momento de la ejecución del Tratado, dado que todas las enmiendas al Acuerdo, y al Anexo acordadas bajo sus términos, por parte de las Autoridades Aeronáuticas, sí requerirán aprobación legislativa. Para ello es posible que el Poder Ejecutivo desee negociar con el Gobierno de la República de El Salvador que las enmiendas al Anexo podrán considerarse acuerdos o protocolos de menor rango, negociadas entre las Autoridades Aeronáuticas de forma directa, las que entrarán en vigor conforme a lo establecido por los medios diplomáticos, o redacción similar. De igual manera, el problema radica en algo práctico, no jurídico, que se podría solucionar con una cláusula interpretativa. En este sentido, en el dado caso que el Poder Ejecutivo desee evitar formalismos excesivos para posibles reformas al Anexo, podría renegociar dicho elemento del Acuerdo, el cual se podría solucionar, como se dijo, con una cláusula interpretativa, dado que lo señalado por la Sala no hace inconstitucional el instrumento internacional. Lo anterior supone una posibilidad que puede considerarse, o proceder con su aprobación, pues no existen vicios o motivos que permitan concluir que el proyecto de ley contenga disposiciones inconstitucionales por el fondo.

VI.- Conclusión. En razón de lo expuesto, esta Sala concluye que el proyecto de ley, bajo el cual se examina el *"Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"* no contiene vicios de forma ni de fondo contrarios a la Constitución Política.

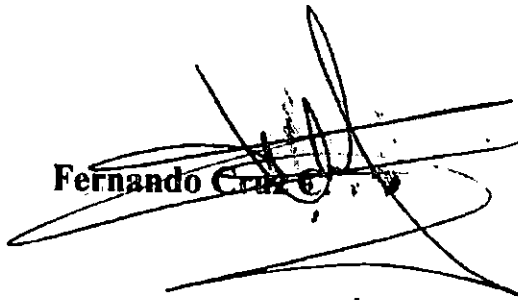
VII.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en Sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial N° 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Se evacua la consulta preceptiva de constitucionalidad formulada, en el sentido de que el proyecto de ley para la aprobación del *"Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de El Salvador"*, que se tramita en el expediente legislativo N° 25.080, no contiene vicios sustanciales de procedimiento legislativo, ni de fondo. Tome nota el Poder Ejecutivo del párrafo último, del considerando IV A. El magistrado Rueda Leal y las magistradas Garro Vargas y Hess Herrera, consignan notas por separado. Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo.-



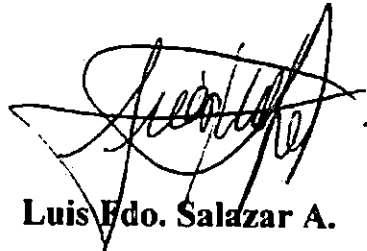
Fernando Castillo V.
Presidente



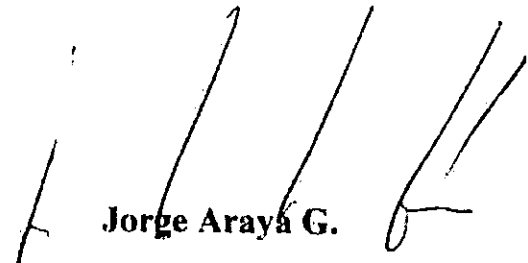
Fernando Cruz C.



Paul Rueda L.



Luis Edo. Salazar A.



Jorge Araya G.



Anamari Garro V.



Ingrid Hess H.

Exp: 26-019023-0007-CO

Res. 2026023498

Nota del magistrado Rueda Leal. Reitero, en lo que es aplicable, el criterio que he externado en otras oportunidades, con respecto a la ratificación legislativa de protocolos de menor rango derivados de tratados públicos o convenios internacionales:

"VIII.- NOTA DEL MAGISTRADO RUEDA LEAL. Advierto que, en relación con el mecanismo para enmendar el anexo mediante acuerdo de las autoridades aeronáuticas, la opinión consultiva señala que no resulta inconstitucional siempre que se entienda que se trata de un protocolo de menor rango, para lo cual remite a la opinión consultiva nro. 2021027993 de las 14:00 horas del 14 de diciembre de 2021.

Al respecto, debo señalar que en esta última consigne la siguiente nota:

"Nota el magistrado Rueda Leal. En el sub examine, no solamente aclaro que no voté las resoluciones n.ºs 2018013522 y 2018013523 de las 9:15 horas de 21 de agosto de 2018, sino que, además, disiento del criterio vertido por la Sala en esos pronunciamientos en cuanto a las inconstitucionalidades evacuadas por el fondo. Al respecto, considero improcedente, en tesis de principio, que se exija la ratificación legislativa de protocolos de menor rango derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos últimos autoricen de forma explícita tal derivación.

Esta tesitura tiene sustento jurídico positivo en el párrafo tercero del inciso 4) del numeral 121 constitucional:

"ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

(...)

4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos.

Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación

de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.

No requerirán aprobación legislativa los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación". (El destacado no es original).

En este sentido, el Tratado consultado establece en su ordinal 20:

"ARTÍCULO 20 - ENMIENDAS

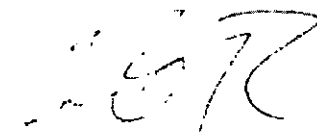
(...)

2. Cualquier enmienda al Anexo a este Acuerdo podrá ser acordada directamente entre las Autoridades Aeronáuticas de las Partes Contratantes. Dichas enmiendas entrarán en vigencia a partir de la fecha en que sean acordadas".

Ergo, el procedimiento para enmendar el anexo mediante acuerdo de las autoridades aeronáuticas, en tesis de principio, resulta acorde con nuestra Carta Magna por tratarse de un protocolo de menor rango, explícitamente autorizado en el "Acuerdo entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de los Emiratos Árabes para Servicios Aéreos entre y más allá de sus respectivos territorios". Lo anterior no obsta para que en otro asunto pudiese declararse una lesión al orden constitucional, en caso de que se excediere la naturaleza jurídica propia de un protocolo de menor rango, verbigracia, cuando por esa vía se regularen materias no contempladas en el tratado conexo, o, peor aún, si se llegare a contradecirlo.

Según esta inteligencia, concurre con la posición de la Mayoría en el sub lite".

En consecuencia, a partir de las consideraciones transcritas ut supra, concurre con la posición de la mayoría en cuanto a este aspecto". (Dictamen nro. 2026016815 de las 9:20 horas del 13 de mayo de 2026).



Paul Rueda L.

Exp: 26-019023-0007-CO

Res. n.º2026-023498

**NOTA DE LAS MAGISTRADAS GARRO VARGAS Y HESS HERRERA,
con redacción de la primera**

En el presente asunto corresponde reiterar la nota consignada en la opinión consultiva n.º2021-027993, en la cual la magistrada Garro había advertido lo siguiente:

“NOTA DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

Me he unido a la mayoría bajo el entendido de que en el presente asunto el Anexo es, por su contenido, un protocolo menor. Sin embargo, respetuosamente consigno esta nota para esclarecer mi posición en relación con esta consulta facultativa de constitucionalidad.

En primer lugar, considero que no se trata en sentido estricto de corregir o enderezar alguna interpretación anterior. De una atenta revisión de los precedentes en esta materia se aprecia que la Sala, de forma razonable y fundamentada, sostuvo que no tenía elementos para afirmar que el convenio y el anexo debían tener un tratamiento diverso respecto de los procedimientos de enmienda. Sin embargo, en esta oportunidad y al analizar el caso concreto, sí se encuentran elementos para entender que el Anexo es, en efecto, un protocolo menor. Al examinar su contenido, por lo tanto, se entiende constitucional la posibilidad de que las enmiendas las realicen directamente las autoridades aeronáuticas de las Partes contratantes (art. 20 del Convenio).

Debe recordarse que la Asamblea Legislativa, en la fase de aprobación de un convenio, no puede modificar la voluntad de las Partes contratantes. Tampoco lo puede hacer la Sala Constitucional al conocer de la consulta preceptiva. Por eso, en el caso concreto, no es que la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional le está otorgando el carácter de protocolo menor al Anexo, sino que válidamente está advirtiendo que el contenido de este es el propio de un protocolo menor y que las Partes contratantes, al prever un distinto tratamiento de enmienda, quisieron darle carácter de protocolo menor al Anexo. Tal diverso tratamiento es reafirmado por la cláusula interpretativa incluida por la Asamblea Legislativa.

Además, el hecho de decir que un anexo es un protocolo menor, aunque las Partes Contratantes no lo hayan denominado así, no significa que de ahora en adelante la Sala vaya a afirmar que todo anexo es un protocolo menor. Por otro lado, tampoco basta que las Partes contratantes señalen en un convenio que un anexo es un protocolo menor, para que por ello la Asamblea pueda válidamente aprobar un convenio y su anexo, entendiendo que este es un protocolo menor. **Es necesario que, en efecto, en su esencia, por su contenido, el anexo sea un protocolo menor.** De lo contrario, por vía de enmienda del anexo se podría vaciar de contenido el convenio mismo.

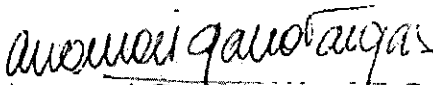
Exp: 26-019023-0007-CO

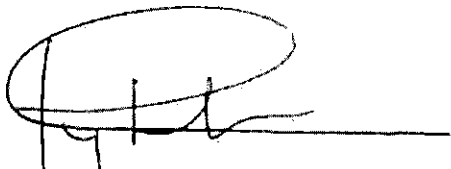
Res. n.º2026-023498

En el caso de la modificación de un anexo, que se entendería que es protocolo menor, el Estado de Costa Rica tiene la **grave obligación** de velar porque el contenido de la enmienda no varíe o supere las cláusulas del convenio 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.

Lo significativo es que **ese diverso tratamiento en el caso concreto es constitucionalmente válido porque el contenido de este concreto anexo sí es el propio de un protocolo menor**". (Lo subrayado corresponde al original).

Lo acá advertido no es menor y el Poder Ejecutivo debe tomar nota de estas circunstancias, porque la ausencia de distinción para reformar los términos de un anexo puede provocar que todo pase por aprobación legislativa lo que es impráctico e improcedente, o todo pase por canje de notas lo que implicaría obviar el procedimiento legislativo de aprobación. El mecanismo de aprobación de protocolos de menor rango debe estar en sintonía con las cualidades y contenidos del proyecto de que se trata.


Anamari Garro V.


Ingrid Hess H.